

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA**



**TESIS**

**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL SERVICIO DE  
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

**PRESENTA**

**TOMÁS LÓPEZ GARZA**

**COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR  
EN DERECHO CON ORIENTACIÓN EN DERECHO PROCESAL**

**FEBRERO, 2017**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN**

**FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA**

**DIVISIÓN ESTUDIOS DE POSGRADO**



**TESIS**

**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL SERVICIO DE  
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

**PRESENTA**

**TOMÁS LÓPEZ GARZA**

**COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR  
EN DERECHO CON ORIENTACIÓN EN DERECHO PROCESAL**

**DIRECTOR DE TESIS**

**DR. ISMAEL RODRÍGUEZ CAMPOS**

**SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, NUEVO LEÓN, MÉXICO**

**FEBRERO, 2017**

## **AGRADECIMIENTOS**

Primero a Dios, por la invaluable oportunidad de permitirme estar vivo para llegar a este momento tan anhelado para mí, a mis padres, especialmente a mi madre, sin ella no fuera abogado ni estaría en este mundo, a mi hermano Daniel, a mi esposa Erika, por todo su generoso apoyo, incluso antes de casarnos, gracias por toda la confianza depositada, por creer en mí, hasta la presente fecha, todo mi reconocimiento en tu integridad como mujer, en todos los sentidos, es un éxito compartido de los dos; a mis hijos Masson, Steven, y Tessa que son mi motor; a mis compañeros y colegas, aquellos con los que coincidí en los ambientes laborales, su experiencia y actitud sirvió de mucho aprendizaje para llegar a esta etapa; maestros y doctores, a mis compañeros del estudio doctoral por toda la sinergia que hicimos, y porque el resto de nuestras vidas nos unirá este estudio; Luis, Juan y Talía, gracias por compartir su experiencia académica y científica; Saul gracias por el apoyo, y sin duda al Dr. Isamel Rodríguez Campos, por su humildad y todo el soporte académico, sin toda su experiencia, y sin el apoyo moral, y el aliento que nos compartió para seguir adelante, no hubiera sido posible esta tesis.

## INDICE

### Tabla de contenido

AGRADECIMIENTOS .....	2
INTRODUCCIÓN .....	7
Capítulo I .....	18
Génesis, Transformaciones y responsabilidades del Estado .....	18
1. Del Estado Medieval al Estado Moderno.....	18
2. Estructura Interna del Estado y el principio de la División de Poderes .....	21
2.1 División de Poderes en el Estado .....	21
2.2 Gobierno y elementos.....	26
2.3 Formas de Gobierno .....	29
3. El concepto de Responsabilidad .....	38
3.1 Teorías de la Responsabilidad .....	41
3.2 Tipos de Responsabilidad.....	51
Capítulo II .....	60
Generalidades de la Responsabilidad Patrimonial del Estado .....	60
1.- Conceptos fundamentales de la Responsabilidad Patrimonial del Estado ...	60
1.1 Estudio de la evolución doctrinal de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	62
1.2 La evolución conceptual de una noción de la Responsabilidad Patrimonial del Estado .....	70
1.4 Carácter constitucional de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	77
2. La Responsabilidad Patrimonial del Estado y su impacto en el Sistema Jurídico Mexicano .....	80
2.1. Evolución histórica de la responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano. ....	80
2.2 El sistema interamericano de derechos humanos en la responsabilidad patrimonial del estado en México .....	82

2.3 La responsabilidad patrimonial del Estado y su impacto en la reforma de los derechos humanos en México .....	89
2.4 La Responsabilidad Patrimonial del Estado en relación a sus poderes....	93
2.5 El Poder Ejecutivo y la Responsabilidad Patrimonial del Estado .....	97
Capítulo III.....	100
Aplicación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México .....	100
1. Derechos humanos y su relación con la Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	100
1.1 La garantía de legalidad y seguridad jurídica.....	103
1.2 Conceptos fundamentales de Fundamentación y Motivación .....	110
2. Concepto Constitucional de la Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano.....	114
2.1 Elementos de la Responsabilidad.....	116
2.2 Actividad Administrativa Irregular.....	119
2.3 Daño .....	126
2.4 Carácter Objetivo y Directo .....	128
3. Norma General Reglamentaria de la Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano.....	132
4. Regímenes de Responsabilidad Patrimonial del Estado .....	134
4.1 Régimen General.....	134
4.2 Regímenes Especiales .....	137
Capítulo IV.....	140
Aspectos Generales del Servicio de Administración Tributaria y su Responsabilidad Patrimonial .....	140
1. Facultad Recaudatoria del Estado Mexicano .....	140
1.1 Obligación Constitucional de Contribuir al Gasto Publico .....	144
1.2 Órgano Facultado para Recaudar SHCP.....	147
2. Naturaleza jurídica y objeto del Servicio de Administración Tributaria.....	155
2.1 Atribuciones y Facultades Ejecutivas.....	157
2.2 Responsabilidades del Servicio de Administración Tributaria.....	160
2.3 Legislación aplicable a las Facultades y atribuciones del Servicio de Administración Tributaria .....	164
2.4 Actos y Resoluciones del Servicio de Administración Tributaria.....	174
3. Responsabilidad Patrimonial del Servicio de Administración Tributaria.....	182

3.2 Tipos de Responsabilidades.....	184
3.3 Daños y Perjuicios al contribuyente y no contribuyentes .....	186
3.4 Servidores Públicos y sus funciones.....	187
3.5 Ejercicio de Atribuciones del Servicio de Administración Tributaria.....	189
3.6 Supletoriedad de la ley .....	192
3.7 Falta grave y su comisión .....	194
3.8 Allanamiento en la contestación la demanda y sus efectos .....	196
3.9 Casos de improcedencia de la Responsabilidad Patrimonial del Servicio de Administración Tributaria .....	196
Capítulo V.....	198
La función jurisdiccional-garantista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en Materia de Responsabilidad Patrimonial del Servicio de Administración Tributaria.....	198
1.Atribuciones y competencia jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de la Responsabilidad Patrimonial del Estado .....	198
2. Competencia Especial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de la Responsabilidad Patrimonial del Estado del Servicio de Administración Tributaria.....	202
3.Formalidades de la procedencia y su carácter especial.....	203
3.1 Solicitud de reclamación de indemnización en vía conjunta o vía separada .....	203
3.2 Carácter probatorio de la responsabilidad patrimonial del SAT para contribuyentes.. .....	204
3.3 Pruebas innecesarias de presentación .....	214
3.4 Fijación del Monto de daños y perjuicios .....	215
3.6 Elementos de la Sentencia de Responsabilidad Patrimonial del Servicio de Administración Tributaria .....	217
3.7 Derecho a la indemnización.....	219
3.8 Prescripción de la indemnización. ....	223
3.9 Determinación del monto de daños y perjuicios .....	224
3.10 Condena al Servicio de Administración Tributaria .....	227
Capítulo VI.....	229
Régimen Sancionador y Cumplimiento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Servicio de Administración Tributaria .....	229

1.Potestades sancionadoras adicionales derivadas de la Responsabilidad Patrimonial del Servicio de Administración Tributaria .....	229
1.1 Aplicación de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las sanciones administrativas, penales y laborales .....	242
1.2 Infracciones y sanciones.....	249
2. Procedimiento de indemnización del Servicio de Administración Tributaria	252
2.1.Determinación de cantidad liquida de daños y perjuicios .....	252
2.2.Pago de Indemnización.....	254
2.3.Forma de cumplimiento.....	256
2.4.Ejemplos de condena y cumplimiento del Servicio de Administración Tributaria.....	258
CONCLUSIONES.....	265
ANEXOS .....	268
BIBLIOGRAFÍA .....	278

# LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

## INTRODUCCIÓN

El instituto de Responsabilidad Patrimonial del Estado, particularmente en el régimen de responsabilidad especial del Servicio de Administración Tributaria, ha tenido un desarrollo relativamente reciente en nuestro país, lo cual constituye la principal limitante, dada la falta de producción científica y académica, así como la nula bibliografía del tema, sin embargo, pretendemos efectuar una interpretación doctrinal a través de un estudio,<sup>1</sup> en el cual se constataremos que, fiel a su tradición histórica, la responsabilidad administrativa se encuentra en perpetuo movimiento.<sup>2</sup> Para este trabajo, nuestro territorio nacional es la base central, sin excluir la referencias bibliográficas y jurisprudenciales de otros países, para estar en aptitud de evaluar su regulación y su posible comparación con nuestro sistema jurídico de responsabilidad, además de los antecedentes de la institución, especialmente en el caso de Francia.<sup>3</sup> En el año 2002, momento en que se elevó a rango constitucional el instituto de responsabilidad patrimonial del Estado, mediante reforma al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Mexicanos en la que se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 constitucional,<sup>4</sup> se dio el

---

<sup>1</sup> RODRIGUEZ CAMPOS, Ismael, *Manual de Redacción Jurídica*, Lazcano Garza Editores, México, 2008, P. 78

<sup>2</sup> PAILLET, Michel, *La faute de service public en droit administratif français*, Librairie General de Droit et de Jurisprudence R. Pichon et R. Durand-Auzais, Paris, 1980, P, 17.

<sup>3</sup> *Arrêt de principe TC, 8 février 1873, Blanco.*

<sup>4</sup> Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación del 14/06/2002.



nacimiento formal de la garantía patrimonial aludida. A su vez, es en el año 2003, cuando también sufrió adición la Ley del Servicio de Administración Tributaria, específicamente los artículos 34 y 35.<sup>5</sup> Posteriormente por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación se adoptó La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado el 31 de diciembre de 2004.<sup>6</sup> De aquí debemos puntualizar que la legislación de la Administración Tributaria fue primera, antes que aquella que desarrolla las bases y reglas específicas que complementan el procedimiento. Estos esfuerzos legislativos, muestran que las ideas se orientan rotundamente en el sentido de una responsabilidad cada vez más efectiva del poder público.<sup>7</sup> Finalmente, el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado, tuvo un reordenamiento mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, que reformó el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 27 de mayo de 2015, transfiriendo la regulación constitucional al último párrafo del artículo 109.<sup>8</sup> Bajo estas premisas se constituye la materia de estudio, tanto el análisis legislativo y las normas jurídicas, su desarrollo e interpretación jurisprudencial, así como las consideraciones teórico y posiciones académicas.

En esas circunstancias, mediante la reforma constitucional y la adopción legislativa se reconoció implícitamente el principio de responsabilidad patrimonial del Estado<sup>9</sup>, y derivado de la legislación secundaria específicamente la del Servicio de Administración Tributaria, se responsabilizó a éste, del pago de daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de sus

---

<sup>5</sup> Decreto por el que se adiciona el Título Sexto de la Responsabilidad Patrimonial del Servicio de Administración Tributaria, Diario Oficial de la Federación del 12/06/2003.

<sup>6</sup> Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Diario Oficial de la Federación del 31/12/2004.

<sup>7</sup> TISSIER, Gorges, *La responsabilité de la puissance publique*, Paul Dupont, Paris, 1906, p.13.

<sup>8</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, Diario Oficial de la Federación del 27/05/2015.

<sup>9</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento constitucional y legislativo*, en Damsky, Isaac Augusto, López Olvera, Miguel Alejandro, Rodríguez Rodríguez, Libardo (Coord.), *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, p. 548.

atribuciones. Aunque hasta aquí debemos decir, que la evolución consecuente ha sido hacia un reconocimiento amplio de la responsabilidad patrimonial del Estado de los entes públicos,<sup>10</sup> por la actividad administrativa irregular, es decir, en la función administrativa formal o material, según sea la competencia o potestad del ente público.

En esta tesis ponemos de manifiesto, los parámetros jurisdiccionales que determinan la actividad administrativa irregular del Estado, centrándonos en la Administración Tributaria, cuya relación con el principio de legalidad resulta inevitable, así como algunas de las posibles consecuencias que generan la inobservancia del principio señalado, contenido en el artículo 16 Constitucional, en relación con el 14 de este mismo ordenamiento, traducéndose esto, es decir, aquel acto no sea conforme a derecho en términos amplios; en daños y perjuicios que pueden causarse el ciudadano ante el actuar administrativo irregular del Servicio de Administración Tributaria. Una base bastante sólida, que sirve de guía a esta investigación es indudablemente, la obra del Dr. Álvaro Castro Estrada, “La Responsabilidad Patrimonial del Estado”, cuya utilidad es aplicada en la parte teórica general; sobre los aspectos procesales, resulta trascendental y justificamos el análisis del derecho comparado en el sistema español, particularmente el de Clemente Checa González con su obra “La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Tributaria “.<sup>11</sup>

En este sentido, el análisis del Derecho Comparado, contribuye a nuestro objeto de estudio, y resulta ser la obra de referencia citada, la que desarrolla los supuestos de forma específica de la responsabilidad patrimonial de la Administración Tributaria Española, no obstante, debemos ser muy precisos y anticipar también, qué, en aquella nación, existe un avance jurídico y un mayor desarrollado de dicho instituto jurídico, el cual también recientemente ha sido reformulado, sobre bases de regulación distintas, conservando su carácter del

---

<sup>10</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, 7ª ed., Thomson Reuters, Navarra, 2015, p. 45.

<sup>11</sup> CHECA GONZALEZ, Clemente. *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Tributaria*. Editorial Arandazi, Thomson Reuters, Navarra, 2011.

funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.<sup>12</sup> Apoyamos además nuestra posición teórica y procesal, en la decisión del Consejo de Estado Francés,<sup>13</sup> en el sentido de que todo acto ilegal de la administración fiscal, hacia el contribuyente, genera la responsabilidad patrimonial del estado.

La importancia radica en que la legislación sobre responsabilidad patrimonial del Estado, constituye un significativo paso en materia de Estado de Derecho en nuestro país, pues se traduce en un derecho fundamental para la sociedad, el reconocimiento subjetivo constitucional de la garantía patrimonial que deben observar las Administraciones Públicas, eliminando la potestad soberana absoluta del Gobierno, ya que como señala Rousseau “el poder soberano por muy absoluto que sea, sagrado e inviolable, no excede, ni puede exceder de los límites de las convenciones generales,”<sup>14</sup> en este sentido, las Administraciones Públicas deben dictar a actos conformes, actos legales, en los cuales la autoridad encuentra su legitimación para ejercer facultades.

En la presente tesis doctoral el objeto de investigación total, lo constituye la obligación patrimonial del Servicio de Administración Tributaria, así como las consecuencias indemnizatorias consistentes en pagar daños y perjuicios que causen sus servidores públicos con motivo de sus atribuciones; centrándonos a nuestro juicio, en actos administrativos que no observen la garantía de legalidad, es decir, indebidamente fundados y motivados, lo cual se trata en definitiva de una actividad administrativa irregular.

Es así, como la fundamentación y motivación, en su carácter de requisito esencial del acto administrativo, de todo acto de autoridad, cobra particular importancia, en especial el de la Administración Tributaria, para esta investigación.

---

<sup>12</sup> Art. 32 *Principios de la Responsabilidad*, Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, Jefatura del Estado «BOE» núm. 236, de 2 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-10566.

<sup>13</sup> *Arrêt de principe CE, 21 mars 2011, n° 306225, Krupa.*

<sup>14</sup> JACQUES ROUSSEAU, Jean, *Contrato Social*, Editorial Espasa Calpe, S.A., Trad. Fernando de los Ríos. España, 2003, P,65.

Se trata a su vez, del estudio de la obligación de indemnizar, que a nuestra consideración tiene su origen, como lo señala la norma magna, en una actividad administrativa irregular, atribución para la cual no fue creada o facultada la Administración Tributaria.

Para poder comprender, el por qué los actos administrativos que no observen el principio constitucional de legalidad, indebidamente fundados y motivados del Servicio de Administración Tributaria constituyen una actividad administrativa irregular, en el presente trabajo hemos estudiado la génesis y transformación del instituto de responsabilidad patrimonial del Estado a la luz del Derecho administrativo y del Derecho constitucional, es decir, analizando el desarrollo de la institución en el ámbito de la regulación del Derecho público, lo cual se abordará en el capítulo primero. Por esto, se explicará como el modelo de Estado de derecho del Estado moderno no desarrolla inmediatamente el instituto de responsabilidad patrimonial del Estado, sino que es una institución que va evolucionando a la par que lo hacen los distintos tipos de responsabilidad y que si bien el principio de la responsabilidad, vincula a todos los poderes públicos, la finalidad de hacer responsable al ejecutivo, es una reacción para que nadie pueda sustraerse de las disposiciones del ordenamiento jurídico, ya que el como lo señala “ si la acción administrativa manifiesta bajo aquellas diversas formas el poder ejecutivo del Estado, la sociedad tiene también su acción de examen y control sobre la administración”.<sup>15</sup> Para sostener la tesis de que la responsabilidad patrimonial del Estado resultante del principio de responsabilidad de los poderes públicos estudiaremos los conceptos de gobierno y sus elementos, y el poder al que formalmente le corresponde la función pública administrativa que es el poder ejecutivo y las distintas teorías de la responsabilidad.

En el segundo capítulo se estudian las generalidades del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado desprendiéndose así, que se trata de una institución compleja desarrollada con el fin de indemnizar los daños y perjuicios

---

<sup>15</sup>LAFERRIERE, M.F. *Cours de Droit Public et Administratif* , Joubert Libraire de la Cour de Cassation, Deuxième Edition, Paris, 1846, P.111.

causados injustamente a los particulares por el Estado, y que se califica, identificando su evolución doctrinal y teórica, así como el difícil desenvolvimiento conceptual. Sin embargo, se profundiza en el carácter constitucional como base del desarrollo de esta institución. La tesis que se sostiene en este artículo pretende demostrar el desarrollo, para el reconocimiento en el ordenamiento constitucional y en el orden legal del instituto, para complementar su estudio con el sistema de responsabilidades en el ámbito Tributario.

Para conseguir el objetivo del segundo capítulo se ha procedido al estudio de los conceptos fundamentales de la responsabilidad patrimonial del Estado, la influencia de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, así como las leyes aplicable y jurisprudencia nacional, esto, por coincidir con la posición de Duguit en el sentido de que, : “a pesar de las diferencias de detalle, las divergencias de redacción, todos los países americanos y europeos, han alcanzado un mismo grado de civilización, así como también los países de origen latino”.<sup>16</sup> En referencia, a la evolución del derecho, y no es la excepción la responsabilidad de la administración pública.

Por otra parte, se estudiará a la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado a la luz del derecho convencional, del derecho internacional de los derechos humanos y con el impacto que tuvo la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011, se analiza en el tercer capítulo, lo cual se encuentra estrechamente vinculado por disposición del artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que estableció que las disposiciones legales de la ley serán aplicables para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El estudio de los derechos humanos, por lo tanto, no es tarea menor para la comprensión de los elementos que configuran la relación de

---

<sup>16</sup> DUGUIT, Leon, *Les transformations générales de droit prive depuis le code de Napoléon*, Libraire Felix Alcan, Paris, 1912, P.4.

responsabilidad, ya que de ellos dependerá la aplicación de los diferentes regímenes de responsabilidad patrimonial del Estado, general y especiales.

Los derechos humanos se estudian también en su relación con la institución de responsabilidad patrimonial del Estado en el tercer capítulo, debido a que hemos querido vincular la noción de bien jurídico protegido para demostrar como el instituto ha adquirido ese carácter garantista que debe imperar entre las relaciones Estado-ciudadano. Cobra relevancia señalar el principio de seguridad jurídica, indicado por Tsevas: “como la conformidad a la ley en sentido amplio”<sup>17</sup>, también, los conceptos fundamentales de: fundamentación y motivación, sustento del proceder de la autoridad tributaria. Los elementos que integran a la responsabilidad patrimonial, así como la interpretación jurisdiccional de la actividad administrativa irregular, son cuestiones específicas para esta investigación. Particularmente estudiaremos un entendimiento adecuado y su posible solución por medio de la diferenciación de los regímenes especiales de responsabilidad patrimonial del Estado para distinguir cual clase de actividad administrativa del Estado, en el caso Tributario, es la que el ordenamiento califica como irregular y a su vez produce la obligación indemnizatoria.

El capítulo cuarto tiene se abordan las generalidades del Servicio de Administración Tributaria, para la imputación a este órgano desconcentrado de responsabilidad patrimonial por daños y perjuicios a los administrados. La tesis se sostiene sobre las premisas de la obligación constitucional de los mexicanos de contribuir al gasto público y la facultad recaudatoria realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante la desconcentración de sus facultades para un órgano que se mantiene en la estructura jerárquica de la Secretaría, la obligación contributiva de los mexicanos se complementa con los derechos que sirven como limitantes del poder tributario del Estado y de las potestades administrativas de recaudación del tributo en las que se puede configurar el deber indemnizatorio de actualizarse los requisitos legales que configuren un daño o

---

<sup>17</sup> TSEVAS, Démosthène, *Le contrôle de la légalité des actes administratifs individuels par le juge judiciaire*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, E,J,A, et Démosthène Tsevas, Paris, 1995, P,16.

perjuicio que el contribuyente no haya contribuido a producir, destaca en este capítulo la propuesta provisional del concepto de Responsabilidad Patrimonial del Servicio de Administración Tributaria, además de algunos conceptos y supuestos procesales ya ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Una figura relevante en el régimen especial de la responsabilidad patrimonial del Servicio de Administración Tributaria consiste en el papel del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se reconoce el carácter garantista de este órgano, tomando en consideración su competencia general y especial; las cargas probatorias, continuamos con el desarrollo de conceptos fundamentales dentro del proceso, así como las formalidades de procedencia, esto en el capítulo quinto.

En el capítulo sexto de la presente tesis doctoral se analizan el régimen sancionador y la potestad sancionadora de la administración, ya que debe conjugarse como lo piensa Cormenin: “es necesario también, que los delitos de los agentes tengan, más que otra cosa, reparaciones positivas, y los derechos de los ciudadanos garantías eficaces”.<sup>18</sup> Es decir, esas “reparaciones positivas” deben ser entendidas, no únicamente como la indemnización al gobernado, sino también al Estado y Gobierno, como mecanismos que complementan el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado. Particularmente en lo concerniente al régimen especial del Servicio de Administración Tributaria, se examina la figura de las sanciones económicas prevista por el derecho de repetición que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado regula, así como la concurrencia de sanciones

En México el estudio de la institución de responsabilidad patrimonial requiere de una sistematización de las fuentes que se han ido incorporando aunque deficientemente a la regulación legal de una institución de carácter

---

<sup>18</sup> CORMENIN, M., *De la responsabilité des agents du gouvernement et des garanties de citoyens*, Editeur, Baudouin Frères, Deuxième Edition, Paris, 1828, P, 6

constitucional, pero que requiere de las leyes para instrumentarse, así como la implementación que corresponde a la política pública y la asignación del presupuesto público para las indemnizaciones, por ello el sistema de fuentes y una comprensión adecuada del papel de cada figura dentro de la institución es esencial para no mal entender una institución tan esencial para las víctimas (que se puedan actualizar en los distintos regímenes), pero también para los intereses generales de la sociedad.

Justificamos la importancia del tema, principalmente porque tenemos la convicción de que resulta necesario contar con un documento en el que se desarrollen los conceptos fundamentales que fijan nuestra posición teórica, pero que además, sirva de sustento para interpretar la figura de la responsabilidad patrimonial del fisco, la cual con certeza se encamina a un estado, que en el futuro seremos testigos de su evolución.

El objetivo general, lo constituye analizar la responsabilidad patrimonial del Servicio de Administración Tributaria, bajo el esquema, de hecho, que representa, la producción de actos y resoluciones administrativas, que no cumplan con el principio de legalidad, de forma interna como externa,<sup>19</sup> con ausencia o insuficiencia de motivación y fundamentación, constituyéndose así, en una actividad administrativa irregular, que por sí sola daña a un contribuyente. Específicamente nuestro objetivo, es evidenciar que no compartimos el actual criterio fijado en la materia, por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por no encontrar sustento ni teórico, ni constitucional, y paralelamente poner de manifiesto la criterios y regulaciones de procedencia en el derecho comprado, que hacen factible y son pilar de nuestro argumento.

Como técnicas de investigación, principalmente utilizamos la investigación documental, como se expuso anteriormente, destacamos, la solicitud directa de información y documentación pública, vía régimen de transparencia efectuada al

---

<sup>19</sup> RICCI, Jean- Claude, *Droit administratif*, Hachette supérieur, 4e édition, Paris, 2004, Pp, 144 y 145.



Servicio de Administración Tributaria, relativa a los procedimientos patrimoniales que se han fincado en esta materia a dicha Administración, y casos particulares de procedencia. En este contexto, y ante la negativa de dicha institución a proporcionar la información solicitada, hicimos uso del medio de defensa contenido en ley, para lograr nuestro fin, de forma contenciosa administrativa, así lo señala Jacqueline: “como conjunto de litigios que se erigen entre la administración y los particulares”,<sup>20</sup> resulta interesante, tomar en cuenta, los extractos de la documentación proporcionada que señalaremos al final de esta investigación.

Durante esta misma empleamos, los métodos siguientes: Científico: siguiendo las etapas en esta investigación. Exegético: consistente en el análisis de diversos preceptos legales, entre ellos, los relativos a la Ley del Servicio de Administración Tributaria, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Analítico: consistente en el análisis del contenido de las normas, y jurisprudencias que han fijado diversos criterios jurisdiccionales. Síntesis: a fin de determinar precisamente que, la falta o indebida fundamentación y motivación, se traducen en actividad administrativa irregular de la autoridad. Deductivo: para llegar a concluir qué, para obligar a la Responsabilidad Patrimonial del Servicio de Administración Tributaria, se requiere una actividad administrativa irregular por parte de sus funcionarios. Inductivo: consistente en los conflictos que surgen con motivo de la interpretación y aplicación de la normatividad relativa a la Responsabilidad Patrimonial del Servicio de Administración Tributaria. Derecho Comparado: con la finalidad de analizar los casos de procedencia en otros Estados, y su régimen regulatorio, para sostener nuestro estudio.

Como finalidad adicional a nuestro estudio, propusimos un concepto teórico provisional, de Responsabilidad Patrimonial del Servicio de Administración Tributaria, el cual es contestable. Se presentan como problemas de tesis, el

---

<sup>20</sup> JACQUELIN, Rene, *Les principes dominants du contentieux administratif*, V. Giard et, E, Brière, Paris, 1899, P,11.

relativo a la insuficiencia normativa, y doctrinal, es decir, por una parte, la falta de claridad en los preceptos que regulan la figura que tratamos, así como limitaciones interpretativas y ausencia de conceptos específicos, adicionalmente, la falta de posiciones teóricas que gocen de aceptación y valor jurídico general; el problema es planteado, de manera siguiente:

¿La falta o indebida fundamentación y motivación, de los actos y resoluciones definitivas del Servicio de Administración Tributaria, constituye una actividad administrativa irregular, que puede obligar patrimonialmente a éste?

Como hipótesis establecemos: a) El sistema de responsabilidad patrimonial del Servicio de Administración Tributaria, requiere de una actividad administrativa irregular, por parte de sus servidores públicos en ejercicio de sus atribuciones; b) La falta o indebida fundamentación y motivación de los actos y resoluciones del Servicio de Administración Tributaria, sí constituyen una actividad administrativa irregular que puede obligar patrimonialmente a éste.

Ahora bien, acotamos en el sentido, de que, no toda actividad administrativa irregular genera el deber de indemnizar, sino, únicamente en aquella que exista prueba de daño o un perjuicio real, haciendo responsable al Estado conforme a las normas especiales del derecho administrativo, diferente a la naturaleza civil, en el caso del Servicio de Administración Tributaria, como lo aprecia Bazzile: “ el Estado es responsable pecuniariamente por el hecho de la falla de sus agentes, pero su responsabilidad es de una naturaleza muy particular y totalmente diferente de aquella que establece el código civil”, <sup>21</sup>

Con nuestro trabajo pretendemos de forma final, servir de apoyo en cualquier tarea académica, legislativa, operativa, así como en cualquier proceso

---

<sup>21</sup> BAZZILE, Camille, *De la responsabilité pécuniaire de l'Etat par le fait de ses agents*, Berger-Levrault et Cie, Editeurs, Paris, 1880, P, 7.

en que se vea necesario el estudio relativo a la Responsabilidad Patrimonial del Servicio de Administración Tributaria, deseamos sea provechoso para el lector.

## **Capítulo I**

### **Génesis, Transformaciones y responsabilidades del Estado**

#### **1. Del Estado Medieval al Estado Moderno**

Nacemos y desarrollamos nuestras vidas en el Estado, sin tener la más mínima idea, de que es o de que se trata, en la mayoría de los casos, aquellas personas que no son estudiosos del derecho, no llegan a comprender ni a conocer la palabra Estado. La noción de Estado, determina la naturaleza y las características esenciales de los Estado reales,<sup>22</sup> por tanto, ¿Qué debemos entender por Estado?, la reflexión inicial se sustenta, en el sentido de una idea o bien, de la real existencia, sin embargo, en palabras de BLUNSCHLI: “El Estado, es la persona políticamente organizada de la nación en un país determinado”.<sup>23</sup> Sobre la base de esta connotación, dentro de esa organización política, es en el Estado, que la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración, surge como resultado de un proceso de reducción y sanción, de las inmunidades del poder político. Aparece este fenómeno de reducción de las inmunidades de los monarcas absolutos cuyo poder concentrado fue resultado de la oposición entre dos grandes periodos históricos, el primer periodo, que se sustenta en un modelo de Estado estamental, Estado feudal o Estado medieval,<sup>24</sup> en el cual aunque es preferible la denominación Estado estamental para la acepción al periodo de la Edad media, y el segundo, la noción de Estado moderno, en la cual no hay discusión, dado que la noción Estado aparece precisamente para describir este fenómeno,<sup>25</sup> una construcción moderna: “totalmente nueva”, que establece una

---

<sup>22</sup> BLUNSCHLI, M, *Théorie General de l'Etat*, Librairie Guillaumin et Cie, Paris, 1887, P, 11

<sup>23</sup> *Ibidem*, p,17.

<sup>24</sup> HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, Trad. Luis Tobío, 6ª ed., editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1971, pp. 142 y 143.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp, 145 y 146.

actividad unificada de ordenación ajena a las poliarquías medievales, con una eminente sustitución de la propiedad privada por la propiedad pública, situando la antítesis Estado de la Edad moderna versus Territorio medieval, esta aclaración es importante, ya que desde el punto de vista de la teoría del Estado, el Estado del medioevo no es equivalente al Estado moderno, pues como afirmó Hermann Heller: “Es patente el hecho de que durante medio milenio, en la Edad Media, no existió el Estado en el sentido de una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actuara de modo continuo con medios de poder propios, y claramente delimitada en lo personal y territorial.”<sup>26</sup>

Como resultado de esto, es que el Estado estamental aborda una realidad opuesta a la del Estado moderno, el primero es pluralista, mientras el segundo es monista.<sup>27</sup> Se explica el carácter de pluralista en la idea de que intervienen diversos actores, tanto el rey, príncipe, señores feudales, los cuales comparten territorios formando así, el Estado estamental, en los cuales se hacen valer el carácter de autoridad incluso para juzgar, por el contrario; en el Estado moderno que tiene sus orígenes con los estados absolutos europeos, se dio primero una concentración de la soberanía y de sus funciones en la figura de los monarcas, o de un poder central, en el cual los medios reales de autoridad se constituyen en públicos, eliminando el carácter de privados.

Pero antes de la evolución que señalamos hacia el Estado moderno hay que tener en cuenta que durante la Edad media el orden social, político y jurídico se aseguraba por medio de las poliarquías, que según Maurizio Fioravanti: “En síntesis, si la constitución de los antiguos podía concebirse como un orden político ideal, al tender prescriptivamente, la constitución medieval puede entenderse más bien como un orden jurídico dado, a preservar, a defender frente a todos aquellos que pretendan introducir alteraciones arbitrarias en los equilibrios existentes.”<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 142.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 144 y 145.

<sup>28</sup> FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución De la antigüedad a nuestros días*, Trad. Manuel Martínez Neira, editorial Trotta, 2001, Madrid, 2001, p. 37.

Esta concepción hace referencia a la forma en que se entendía la diferencia de posiciones políticas en que se desenvuelven las actividades de los diferentes actores en esa época.

Aun cuando se trata de dos mundos opuestos, Medioevo y Modernidad, las instituciones medievales fueron reutilizadas y transformadas por el nuevo orden, en ese sentido Maurizio Fioravanti estudió como el “pensamiento político medieval” abordó los temas de tiranía, naturaleza mixta de la Constitución y el de la autoridad.<sup>29</sup> Estos cuestionamientos influirán en el pensamiento político moderno, aunque con las soluciones del constitucionalismo.

Divergentes, en la posición de la concepción de autoridad, en el pensamiento político de la Edad media, fue determinada por un ideal de equilibrio, fue lo que impregnó la concepción de la constitución medieval, de ello depende parte de la diferencia entre el Estado feudal-estamental y el Estado moderno, como señalamos, procede de antagónicas visiones de la “autoridad”. La noción de autoridad en la Edad media era considerada como un orden dado. En el Estado moderno con un sistema jurídico siempre cambiante por medio de la innovación legislativa. El concepto de autoridad es la ley, pero siempre puede ser cuestionado por procedimientos formales. Son los elementos de un positivismo jurídico.

Precisada, aunque de forma breve, la evolución del Estado medieval al Estado moderno, en la actualidad CISNEROS,<sup>30</sup> nos indicia, que los elementos del Estado, en lo que coinciden la mayoría de las posiciones teóricas son; población, territorio y poder. Es en éste, en que se dará la sistematización de las funciones encomendadas a los diversos órganos de poder político, en los cuales se desenvuelve la Responsabilidad Patrimonial del Estado, particularmente aquella de la administración Tributaria, la cual es objeto de estudio.

---

<sup>29</sup> *Ídem.*

<sup>30</sup> CISNEROS FARIAS, German, *Teoría del Estado*, Trillas, 2 da Edición, México, 2000, P, 54.

Por tanto, nos avocaremos a explorar la organización del Estado, la cual es reflejo, de su régimen de gobierno, condicionando así, las funciones y atribuciones de cada estructura.

## **2. Estructura Interna del Estado y el principio de la División de Poderes**

### **2.1 División de Poderes en el Estado**

En la actualidad, es un axioma que la división de poderes es un elemento fundamental del Estado moderno. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la consagró en la Europa continental, señalando en el artículo 16: “Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución.”<sup>31</sup> Sin embargo su primera regulación constitucional se dio por la Constitución de los Estados Unidos de 1787 (artículos 1, 2 y 3), pero su ejercicio pragmático procede de la Constitución inglesa. Para demostrar lo anterior, haremos un repaso por las ideas influyentes en la construcción británica de los equilibrios y las ideas del Federalista, para la obtención de un poder moderado, que debe en parte, su difusión según De Vergottini, gracias a algunas de las doctrinas más célebres que se formularon sobre la separación de poderes y que fueron las de Locke y Montesquieu: “Estas doctrinas miraban, sobre todo, a separar el papel de formación de la ley de aquel correspondiente a su ejecución.”<sup>32</sup> Profundizaremos en este aspecto en la sección en la que nos ocuparemos de la forma del tema de la forma de gobierno.

Evidentemente la exportación del principio de división de poderes fue consecuencia del recurso del Derecho comparado, como señala Maurizio

---

<sup>31</sup> *Déclaration des droits de l'homme et citoyen, 1789.*

<sup>32</sup> DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, Trad. Claudia Herrera, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, p. 274.

Fioravanti, Montesquieu conocedor y estudioso de las instituciones británicas se encargaría de difundirla, puesto que durante el siglo XVIII, la Constitución inglesa se calificaba como la mejor constitución,<sup>33</sup> pero además, de la fecha, por la importancia y la originalidad,<sup>34</sup> de la misma, porque impedía la absolutización del poder político, primero con el principio del King in parliament, que significaba el afianzamiento de un poder ejecutivo con titularidad monárquica, titular de un poder de veto, que tenía que ser ejercido en el parlamento, pero Gran Bretaña estaba evolucionando hacia una forma de gobierno parlamentaria con una reducción visible de los poderes del rey, con un conjunto en el que el poder del rey y el poder del monarca funcionaban como un sistema sin ser sobrepasados en la legislación por el parlamento y en la actuación de él gobierno por la fórmula checks and balances, pesos y contrapesos. Por eso el principio de separación entre el legislativo y el ejecutivo propuesto por Locke tiene que ser entendido también en el contexto de la forma de gobierno británica. Es decir, como ya se apuntó, que este principio no fue concebido para separar de forma rígida las atribuciones del poder legislativo y del poder ejecutivo como también lo explica Giuseppe de Vergottini, esto a diferencia de como sucedería en los Estados Unidos en la que si se pretendió que entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, la atribución de cada órgano fuera más dogmática.<sup>35</sup>

Montesquieu, sobre estas ideas afirma: “En cada estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de las personas y el poder ejecutivo de aquellos que dependen del derecho civil.”<sup>36</sup>

Como los Estados absolutos son los precursores del Estado moderno — como se ha visto en la primera sección de este capítulo—el principio de división de poderes será una nota característica por conseguir controles y contrapesos para

---

<sup>33</sup> FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución De la antigüedad a nuestros días*, *Óp.cit.*, nota 28, p. 97.

<sup>34</sup> BOUTMY, E, *Etudes de droit constitutionnel*, Librairie Plon, Paris, 1885, p,1.

<sup>35</sup> DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, *Óp. cit.*, nota 32, pp. 274-275.

<sup>36</sup> MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Livre XI, Genève, 1758.

impedir la formación de un poder despótico.<sup>37</sup> La búsqueda por el equilibrio entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, conducen entonces a la formación de un sistema de pesos y contrapesos contenidos en una Constitución bajo el axioma de la unidad del poder político y que tienen como fin establecer límites y equilibrios a los poderes para garantizar la tutela de los derechos.<sup>38</sup>

Por ejemplo, en *El Federalista*, Alexander Hamilton al escribir sobre la potestad de las legislaturas durante la confederación en materia de organizaciones militares sostiene: “Los principios que nos habían enseñado a desconfiar de los poderes de un monarca hereditario fueron extendidos, en virtud de un imprudente exceso, a los representantes del pueblo en las asambleas populares.”<sup>39</sup>

Como destaca Maurizio Fioravanti la teoría del poder constituyente sobre la que se apoyó la Constitución americana oponía la ley superior, que sería la Constitución a la ley del poder constituido, en *El Federalista*, Alexander Hamilton empieza por advertir de las características de esa supremacía legal:

Merece particular atención en este punto que las leyes de la Confederación, respecto a los objetos enumerados y legítimos de su jurisdicción, se convertirán en la ley suprema del país, y que a su cumplimiento estarán obligados, por la santidad de un juramento, todos los funcionarios, legislativos, ejecutivos y judiciales, en cada Estado. Así, las legislaturas, tribunales y magistrados de los respectivos miembros se verán incorporados a los actos del gobierno nacional hasta el punto adonde se extienda su autoridad justa y constitucional; y se convertirán en sus auxiliares para lograr la observancia de sus leyes.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución De la antigüedad a nuestros días*, *Óp. cit.*, nota 28, p. 75.

<sup>38</sup> *Ídem*, pp. 98-99.

<sup>39</sup> HAMILTON, Alexander, *El Federalista*, número 26, 2 ed, Trad, Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, P,106.

<sup>40</sup> *Ídem*.



El parlamento que para el pueblo estadounidense y para los padres fundadores representaba una derivación del absolutismo y para lo cual proponían el “ideal constitucional del gobierno limitado”, además en ello también subyacía que los americanos al tener que distinguir entre un régimen democrático y uno republicano, preferían el régimen republicano, porque así eludirían la amenaza constante del asambleísmo, de la fuerza originaria de los representantes del pueblo, pero para ello necesitaban de la técnica de los contrapesos de la tradición inglesa, es decir, que la Constitución republicana debía contribuir a evitar la concentración de los poderes, por ello el constituyente estadounidense previó dentro de su constitución determinadas decisiones fundamentales como el bicameralismo, el veto presidencial y el consenso del senado para nombramientos presidenciales, ante lo cual es obvio que se trata de una cooperación entre los poderes constituidos, lo cual los anti federalistas vieron como una injerencia de poder a poder, al ver que en ello lo que realidad acontecía era un consenso entre los poderes; sin embargo, esto no era otra cosa más que la manifestación acorde a los razonamientos de Fioravanti: “(...) un concreto equilibrio entre los poderes”<sup>41</sup>.

Por lo tanto, los poderes no están impedidos de intervenir parcialmente en los actos de otros departamentos o poderes.<sup>42</sup>Y enumera así los diversos actos en los que el ejecutivo puede participar en actos del legislativo, el legislativo en actos del poder judicial y viceversa, esto podría constituir un vicio en sí y para ello es importante que no sea una persona o entidad la que reúna más de un poder de forma típica y material sin un debido contrapeso,<sup>43</sup> Sin embargo, aquí se observa una idea por parte de los padres fundadores de que la invasión de poderes o de esferas constitucionales, lo que él denomina como invasión de derechos constitucionales de los poderes y que es un precedente de los medios de control constitucional.

---

<sup>41</sup> FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución De la antigüedad a nuestros días*, *Óp. cit*, nota 28, p. 108.

<sup>42</sup> HAMILTON, Alexander, *El Federalista*, *Óp. cit*, nota 39, núm 47, p, 206.

<sup>43</sup> “*Ibídem*, núm. 48, p, 210.

Las diversas aplicaciones del principio se deben comprender a la luz de las transfiguraciones del Estado moderno y de que en los ordenamientos jurídicos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que fueron influenciados por las doctrinas del neo constitucionalismo y la globalización del derecho, las Constituciones asumen un rol protagónico en el sentido, de que es una norma jurídicamente vinculante para los poderes y los ciudadanos, pero mucho también se produjo por la interpretación jurisprudencial y doctrinal, en esto también se sustenta la institución de responsabilidad patrimonial del Estado que no puede ser entendida al margen de la operación y confrontación entre el principio de separación de poderes y el principio de responsabilidad de los poderes públicos.

Y en donde va a estar la innovación en el ámbito de la responsabilidad del Estado va a ser precisamente también por conducto el control constitucional y que va a servir también como una vía para contener la amenaza de la invocación a la voluntad popular como mecanismo de innovación legislativa. Lo que se pretendería es respetar la voluntad popular plasmada en el pacto fundamental que es la Constitución. Sin embargo, no es la limitación, sino la mejor comprensión de la institución de la responsabilidad patrimonial la que mejor puede acotar las funciones de esta institución, así Juan Pablo Sarmiento Erazo explica en su obra relativa a la responsabilidad patrimonial del Estado legislador que aunque el juez estuviese realizando algún tipo de control por una facultad como la inconstitucionalidad por omisión, la voluntad del juez vertida en la sentencia es producto de las atribuciones constitucionales de los poderes constituidos:

En efecto, la inconstitucionalidad por omisión es un espacio que admite un mayor activismo judicial del órgano controlante, pero como lo mencionamos en la primera parte de este texto, el juez de constitucionalidad y el de la responsabilidad no despliegan, mediante la sentencia, una voluntad propia, lo que hacen es extender la norma

constitucional por encima de los poderes constituidos, incluso sobre sí mismos.<sup>44</sup>

Las atribuciones del poder judicial con respecto al control jurídico que realizan en el gran sistema de responsabilidad patrimonial del Estado e incluso los tribunales constitucionales en los países con este sistema y que es un capítulo que se estudiaría en trabajo posterior por su extensión y porque fue un tema no considerado en la teoría clásica de la separación de poderes significan que la responsabilidad patrimonial del Estado es producto de la vinculación de los poderes públicos y los demás entes públicos a la Constitución.

## 2.2 Gobierno y elementos

Como se ha establecido, el gobierno, como organización del poder ejecutivo,<sup>45</sup> de acuerdo a las teorías del constitucionalismo y a la teoría de la separación de poderes es una de las funciones esenciales del Estado. Pueden darse situaciones en las que el gobierno y la facultad legislativa no se encuentren separados, pero en general la tendencia del constitucionalismo moderno prefiere de la articulación de un sistema de controles, pesos y contrapesos reflejado en el principio de división de poderes, es decir, mediante la separación de funciones de los órganos constitucionales y en la formación de un sistema de responsabilidades sancionado por la Constitución con un marco de referencia en un constitucionalismo que reconoce como primer valor a la democracia y a los principios, en el que se encuentra el principio en análisis con nuestro objeto de estudio: el principio de responsabilidad de los poderes públicos, como es reconocido por la Constitución española,<sup>46</sup> con la puntualización de que Eduardo

---

<sup>44</sup> SARMIENTO ERAZO, Juan Pablo, *Responsabilidad patrimonial del Estado por omisión legislativa*, Pontificia Universidad Javeriana, editorial Depalma, Bogotá, 2010, p. 23.

<sup>45</sup> MOREAUX, Felix, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Larose et Forcel éditeurs, Paris, 1892, P, 319.

<sup>46</sup> Eduardo García de Enterría en su capítulo «El principio de «responsabilidad de los poderes públicos» según el art. 9.3 de la Constitución y la responsabilidad patrimonial del Estado

García de Enterría entiende que democracia y control son indisociables.<sup>47</sup> Este tema —el sistema responsabilidad como un control del que se desprende la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado— lo desarrollaremos posteriormente, pero así ya hemos delimitado de una vez la relación entre gobierno y elementos con el concepto de responsabilidad jurídica.

Una definición reducida del gobierno es aquella que proporciona Maurizio Fioravanti, quien recuerda que la separación entre la creación de la ley y la actuación del gobierno, observaba en esto último: “(...) la ordinaria administración de los recursos públicos.”<sup>48</sup> Pero, en el sistema parlamentario la separación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo no es tan rígida como en un sistema presidencial, para lograr un entendimiento es necesario distinguir previamente entre formas de gobierno y formas de Estado.

De entrada adelantaremos que forma de Estado y de forma de gobierno son conceptos distintos aunque uno condiciona al otro, en la tercera sección del presente capítulo analizaremos de forma específica el concepto de formas de gobierno, pero adelantaremos la definición sobre “forma de Estado” que proporciona Giuseppe de Vergottini:

---

legislador», escribe sobre este principio que se trata de un principio democrático que se produjo por medio de varias interacciones destacando los “orígenes y fundamentos del régimen constitucional moderno” que influyeron para la incorporación de este principio por el constituyente español: “Como ya observé antes, cuento para respaldar esa conclusión específica con el apoyo de dos iuspublicistas cualificados. Uno de ellos, el Profesor Jesús LEGUINA, llegó a esa misma posición al examinar la novedad que supuso el art. 139.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de 1992, observando que el principio de responsabilidad proclamado por el art. 9.3 de la Constitución tiene efecto en «todos los poderes públicos en general...y consiste en garantizar que, bajo el imperio de la Constitución y de la Ley, *no haya ningún poder público exento e inmune a los controles que la propia Constitución organiza, de suerte que, a través de tales controles y de los procedimientos legales* prescritos al efecto, pueda exigirse aquella responsabilidad (política, penal, civil, administrativa, disciplinaria o contable) que en cada caso proceda a los titulares de los cargos y funciones públicas y a los entes y órganos en que aquellos se integren». Es la regla, pues, que conecta dos conceptos esencialmente imbricados, democracia y control.” GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español*, 2ª ed., editorial Aranzadi, Navarra, 2007, p. 111.

<sup>47</sup> *Ídem*.

<sup>48</sup> FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución De la antigüedad a nuestros días*, Op. cit., nota 28, p. 89.

Convencionalmente, por “forma de Estado” se entiende el conjunto de elementos que caracterizan globalmente a un ordenamiento referido en particular a las finalidades planteadas como objetivos de acción de los órganos constitucionales. Empero caen dentro de su ámbito también los consiguientes criterios relativos a la disciplina del Estado-comunidad, al papel del individuo y de los grupos y los relativos al Estado-aparato y a sus modalidades de intervención. Por otro lado, “Forma de gobierno” consiste según Giuseppe de Vergottini: “Por “forma de gobierno” se entiende el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir las finalidades estatales, y por lo tanto, los elementos que se refieren a la titularidad y al ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales.”<sup>49</sup>

Pero el gobierno es una actividad compleja más por el sistema de pesos y contrapesos y por la propia contradicción surgida del principio de separación de poderes la dependencia entre todas las funciones soberanas, porque funcionan como un sistema, por eso la definición de Norberto Bobbio ilustra la implicación histórica que tiene la definición de formas de gobierno y que es lo que determina finalmente, el funcionamiento de sus instituciones: “(...) las diversas formas de gobierno no constituyen únicamente distintas formas de organizar la vida política de un grupo social, sino también son estadios o momentos diferentes y sucesivos —generalmente uno concatenado con otro, uno derivado completamente del otro —del proceso histórico.”<sup>50</sup>

Norberto Bobbio explica que la palabra con la que Aristóteles designaba forma de gobierno, politeia, se ha traducido por medio del vocablo “constitución”, con ello prosiguió el jurista de Turín en su exposición Aristóteles designó el

---

<sup>49</sup> DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, Óp., cit, nota 32, pp, 89 y 90.

<sup>50</sup> BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975-1976*, 6ª ed., Trad. José F. Fernández de Santillán, editorial Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 13.

“ordenamiento de las magistraturas.”<sup>51</sup> Según Aristóteles en *Política*: “Un régimen político es una ordenación de las diversas magistraturas de la ciudad y especialmente de la que tiene el poder soberano. Y en todas partes es soberano el gobierno de la ciudad, y ese gobierno es el régimen.”<sup>52</sup>

De modo que el gobierno no es solo la administración de los recursos públicos es también la dirección política y puede ser ejercido de forma conjunta por el poder ejecutivo y el poder legislativo, ambos poderes públicos ejercen de diferentes atribuciones en la tarea de gobernar. Por lo tanto, al referirnos hacia los elementos del gobierno, deberíamos tomar en cuenta el poder soberano, los súbditos o gobernados, un ordenamiento jurídico y las atribuciones de los órganos constitucionales.

## 2.3 Formas de Gobierno

Siguiendo a Giuseppe de Vergottini, la titularidad del poder estatal es lo que individualiza, materializa esa abstracción en lo que consiste la forma de Estado.<sup>53</sup> En su obra «La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político», Norberto Bobbio formula una exposición de las teorías de las formas de gobierno, según y hace un espléndido repaso a través de las tipologías de las formas de gobierno recurriendo a algunos autores de la filosofía griega como Aristóteles, Platón y Polibio, o Maquiavelo, quien se sitúa en el contexto histórico y político del renacimiento, y otros precursores del pensamiento político contemporáneo como Marx, Vico y Hegel.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> *ibídem.* 33.

<sup>52</sup> ARISTÓTELES, *Política*, Trad. Manuel García Valdez, Editorial Gerdos, Madrid, 1998, p. 88.

<sup>53</sup> DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, *Óp. cit.*, nota 32, p. 98.

<sup>54</sup> BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político* *Op. cit.*, nota 50, p. 8.

En «República», Platón plantea su clasificación de formas de gobierno, la cual se compone por seis regímenes, y que se tradujo como constitución,<sup>55</sup> y de los cuales en el Libro VIII del Diálogo, República Platón analiza las cuatro constituciones reales que son la timocracia, oligarquía, democracia y tiranía.<sup>56</sup> Y las dos restantes la monarquía y la aristocracia que no son elaboradas por el en ese libro pero que manifiesta que son formas intermedias que Platón discutió en el Libro IV del citado texto. A cada una de estas constituciones Platón les asigna como recuerda Norberto Bobbio vicios y virtudes, por lo que de acuerdo a la pregunta que Norberto Bobbio formuló en el principio de su disertación para distinguir la forma de gobierno: ¿Quién gobierna?, corresponde designar las características de la clase dirigente, en eso Platón establece una tipología de la clase de hombre que se atribuye a cada forma de gobierno: el hombre timocrático, el hombre oligárquico, el hombre democrático y el hombre tiránico.<sup>57</sup>

Según Maurizio Fioravanti la verdadera aportación de Polibio para la construcción conceptual de la politeía o la Constitución mixta es que Polibio desarrolla una disciplina sobre el poder mediante una teoría del equilibrio de los poderes y las magistraturas. Si el pensamiento griego previo enfatizaba en las virtudes cívicas de los ciudadanos, el pensamiento que representa Polibio pone el acento en las virtudes de los gobernantes, pero será necesario también encontrar

---

<sup>55</sup> En el diálogo *República* cuando Glaucón pregunta a Platón: “- Eso no es difícil --contestó Glaucón-. Casi al igual que ahora, discurrías dando por descrito el Estado, señalando que postulabas como bueno un Estado tal como el que habías descrito, y bueno el hombre similar a aquél, y, según parece, que podía hablar de un Estado y de un hombre mejores aún. Pero los otros Estados, afirmabas, debían ser deficientes, si éste era correcto; en cuanto a las restantes constituciones declarabas según recuerdo, que eran cuatro las especies dignas de mención, y que había que observar sus defectos y los hombres semejantes a cada una de ellas, a fin de que, tras observar todo ello y ponernos de acuerdo en cuál sería el hombre mejor y cuál el peor examináramos si el mejor es el más feliz y el peor el más desdichado, o bien sí sucede de otro modo. Y cuando te pregunté a qué cuatro constituciones te referías, nos interrumpieron Polermaco y Adimanto, y así tu tomaste tu palabra hasta llegar aquí”. Platón, *Diálogos IV, República*, Trad. Conrado Eggers Lan, Editorial Gredos, Madrid, 1988, p. 544 a., p. 379.

<sup>56</sup> *Ibidem.*, p. 545 a., pp. 380-381.

<sup>57</sup> BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político* *Óp. cit.*, nota 50, p. 24.

un punto intermedio en esto.<sup>58</sup> Puesto que para que un régimen político bueno funcione, no es posible que los ciudadanos sean exentos de responsabilidad, en esto consiste lo que los antiguos como Platón reprochaban a la democracia, un exceso de libertad o como el propio Polibio, que pone el acento en la moderación y el equilibrio.<sup>59</sup>

Platón en *República*, observa que la variedad de regímenes políticos, en nuestra acepción moderna de formas de gobierno puede ser muy diversa: “¿Sabes que hay necesariamente tantas especies de caracteres humanos como de regímenes políticos? ¿O piensas que los regímenes nacen de una encina o de piedras, y no del comportamiento de aquellos ciudadanos que, al inclinarse hacia un lado, arrastran allí a todos los demás?”<sup>60</sup>, aunque esto no impide que se pretenda conseguir la que sea mejor de todas. Siguiendo a Giuseppe de Vergottini quien hace referencia a las formas de gobierno democráticas y a las formas de gobierno autocráticas.<sup>61</sup> Las primeras serían formas de gobierno que se ajustan al modelo que Giuseppe de Vergottini propone de Estado democrático de derivación liberal, y las segundas consisten según lo formulado por el mismo autor en lo opuesto: principio de concentración del poder político, no aceptación del pluralismo partidista y represión de la oposición.<sup>62</sup>

## 2.4 Gobierno Republicano

---

<sup>58</sup> FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución De la antigüedad a nuestros días*, *Óp. cit.*, nota 28, pp. 25-27.

<sup>59</sup> Polibio en el Libro VI: “Paralelamente, no debemos declarar que hay democracia allí donde la turba sea dueña de hacer y decretar lo que le venga en gana.” Polibio, *Historias*, Libros V-XV, Trad. Manuel Balasch Recort, editorial Gredos, Madrid, 1981, p. 152.

<sup>60</sup> Platón, *Diálogos IV, República Op. cit.*, nota 54, 544 a., p. 380.

<sup>61</sup> “En las formas de gobierno democráticas las modalidades tienen en cuenta las tendencias que emergen de la sociedad civil y del consenso de los gobernados; en las autocráticas, cuando tales inclinaciones no coinciden con las de los gobernantes, se superan mediante formas de imposición. En fin, en la medida que en algunas experiencias históricas se manifiesta como particularmente significativa, la misma elección de las finalidades del Estado puede manifestarse como instrumental y subordinada respecto a la elección de fondo relativa a la forma de gobierno.” *Op. cit.*, nota 31, p. 99.

<sup>62</sup> *Ibidem.*, p. 107.



Expone Maurizio Fioravanti basándose en la experiencia constitucional de los Estados Unidos de América que el gobierno republicano es una opción al gobierno democrático.<sup>63</sup> En esta observación también se encuentra el que ha sido el ideal del constitucionalismo moderno la búsqueda de un ideal de gobierno moderado y eso implica no prescindir de los elementos de la forma de gobierno monárquica y aristocrática, en la que ningún principio político domina sobre otro, es decir la búsqueda de equilibrio y estabilidad.<sup>64</sup>

Conforme a las teorías de las formas de gobierno se desprende que comparar, es clasificar entre las distintas formas o regímenes de gobierno. Inicialmente una de las más conocidas clasificaciones es la propuesta por Maquiavelo entre repúblicas y principados,<sup>65</sup> así las cosas para Giuseppe de Vergottini la reducción de formas de gobierno entre repúblicas y monarquías esta “superada,”<sup>66</sup>

Puede afirmarse que el concepto de la república no es solo un concepto político y comunitario, sino también histórico, desde luego que los romanos tuvieron su propia concepción de lo que fue su república pero perviven caracteres esenciales que permiten reconocer la supervivencia y evolución del concepto: un énfasis en los principios de libertad e igualdad, la aceptación del principio democrático, una teoría que equilibre los poderes (principio de separación de poderes), garantía y tutela de los derechos, particularmente por medio del control de la constitucionalidad como coto al poder despótico, aunque en esto se localice un principio aristocrático.<sup>67</sup> El concepto de república no es sinónimo de democracia y aunque la incorpora su coexistencia con otros elementos y principios hace que sea un sistema que inevitablemente pretende frenar los excesos de la

---

<sup>63</sup> FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución De la antigüedad a nuestros días*, *Op. cit.*, nota 28, p. 107.

<sup>64</sup> *Idem.*

<sup>65</sup> La célebre clasificación de Maquiavelo. “Todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, estados y son o repúblicas o principados.” Maquiavelo, *El príncipe*, Trad. Antonio Hermosa Andújar, editorial Gredos, Madrid, 2011, p. 5.

<sup>66</sup> DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, *Op. cit.*, nota 32, p. 103.

<sup>67</sup> FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución De la antigüedad a nuestros días*, *Op. cit.*, nota 28, pp.125-130.

voluntad popular. La presencia de una idealización se presenta por ejemplo en Platón, Norberto Bobbio interpreta, magistralmente, la irrealidad de la forma de gobierno propuesta por Platón:

Como se sabe, el dialogo de la República es una descripción de la república ideal, que tiene como fin la realización de la justicia entendida como la atribución a cada cual de la tarea que le compete de acuerdo con las propias aptitudes. Esta república es una concepción armónica y ordenada de tres clases de hombres: los gobernantes-filósofos, los guerreros y los que se dedican a los trabajos productivos. Pero este Estado no ha existido hasta ahora en ningún lugar, como lo declararan dos interlocutores al final del libro décimo.<sup>68</sup>

Aunque La República de Platón es una utopía en la historia de las ideas, sin embargo, como Norberto Bobbio demuestra en su análisis entre las aportaciones de Platón sobresale la búsqueda de unidad en el Estado, que se aproximará a la búsqueda de supremacía de la comunidad en el orden medieval, que no nace solo, sino que tiene una explicación en las bases de la antigüedad; luego, el tema de la discordia, no solo entre la clase dirigente o elites, sino entre gobernantes y gobernados discordia mayor y peligrosa para la convivencia política, opuesta a la búsqueda del consenso y el tema de la violencia.<sup>69</sup>

Prevaleció la idea de que la república era lo opuesto a la monarquía. Y en esto reside una de las características fundamentales de la idea de la república que es distribuir el poder político en los órganos o comicios populares y en una oposición a la tiranía, el poder despótico.

En síntesis, la forma mixta de gobierno, o poliarquía de Polibio y que fue el ideal inspirador durante el Medievo y que ha seguido marcando esa tendencia

---

<sup>68</sup>BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político Op. cit.*, nota 50, p. 21.

<sup>69</sup>*Ibidem.*, pp. 28-29, 32.

aunque bajo los ropajes del constitucionalismo moderno, que supone entonces la búsqueda de una forma ideal de la República.

## **2.5 Poder Ejecutivo y sus funciones**

En este trabajo resulta conveniente dar un repaso, del derecho comparado para distinguir las formas de gobierno. De las ideas descritas anteriormente tomamos de referencia, que en algunas formas de gobierno tiene mayor preeminencia el parlamento, en otras el primer ministro o gobierno gabinete, estas en las formas parlamentarias, pero en las formas de gobierno presidencialista el poder ejecutivo, es un ejecutivo monista, es decir, que las potestades ejecutivas se reúnen en los presidentes. Bajo este contexto, de forma inicial, puntualizamos que la forma de gobierno mexicana es presidencial (artículos 41, 49 y 80),<sup>70</sup> porque existe una preeminencia clara del poder ejecutivo: tiene atribuciones de dirección política y es titular de la administración pública), pero que es equilibrada por la incorporación dogmática del principio de separación de poderes.

Lo que resultó en el modelo constitucional estadounidense en que con la aplicación dogmática del principio de separación de poderes se pretendiera solucionar una preocupación de los constituyentes en dos frentes: acotar las potestades del órgano ejecutivo y también como escribe Roberto Gargarella: "...la necesidad de resguardar al Poder legislativo (al que veían como principal objeto de los controles propuestos por los federalistas).<sup>71</sup> Las razones de este control se encuentran en la dualidad que existe en los sistemas parlamentarios entre parlamentos-gobierno<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

<sup>71</sup> GARGARELLA, Roberto, "El contenido igualitario del constitucionalismo", en Gargarella, Roberto (Coord.), *Teoría y crítica del derecho constitucional*, t. I, Democracia, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009, p. 15.

<sup>72</sup> DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, *Op. cit.*, nota 32, pp. 430-431.

La concentración de la facultad de legislar y de ejecutar la ley, en un solo órgano se revelaba como nociva y como el pensamiento político europeo reconoce en el principio de legalidad uno de los principios supremos para la legitimación del poder político y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, era necesario para equilibrar a los órganos del poder público separar las potestades del poder ejecutivo y del poder legislativo.<sup>73</sup>

Por lo tanto, aunque el análisis del derecho comparado no es el que guía este trabajo podemos mencionar que en las formas de gobierno parlamentarias que tienen distintas derivaciones la separación de funciones entre el ejecutivo y el legislativo no muy acotada, en estos sistemas encontró la solución de la responsabilidad política como un mecanismo de control del titular de la función ejecutiva, lo cual quiere decir que en el sistema parlamentario la separación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo no es dogmática. De esta manera, aunque esta forma de gobierno no sea equiparable a un sistema presidencial como el mexicano, el poder ejecutivo, desde una perspectiva general tiene la función de ejecutar las leyes y de administrar los recursos públicos del Estado. Esa es la función que se le reconoce en el constitucionalismo moderno y cada constitución nacional hace sus arreglos de acuerdo a sus tradiciones jurídicas, pero es insuficiente definirla como Gabino Fraga comenta por exclusión de las otras funciones del poder político, porque la función administrativa si bien no es una

---

<sup>73</sup> Por eso es conveniente mencionar la opinión Andrés Serra Rojas: "No es suficiente que el Estado exprese su voluntad en la Ley, que es un acto creador de situaciones jurídicas generales, es necesaria una organización que ejecute la ley, que la concrete a los casos particulares, que la actualice determinando el momento, modos y circunstancias de su aplicación. Para este propósito la administración pública dispone de medios jurídicos, técnicos y materiales que hacen posible esa determinación particular o subjetiva de la ley." SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, t. I, 8ª ed., editorial Porrúa, México, 1977, p. 59. También, como hace notar el profesor argentino Guillermo Altamira, entre la función legislativa y la administrativa se advierte una diferencia de potestad en relación con sus consecuencias. En efecto, una misma disposición adquiere distinta repercusión según se emita por vía legislativa o administrativa; esta desigualdad proviene de los desniveles de potestad entre los órganos legislativo y ejecutivo. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, McGRAW-HILL, 1997, p. 78.

competencia formal de los otros órganos constitucionales si constituye una competencia material.<sup>74</sup>

Por lo que uno de los aspectos más esenciales para entender esta función concierne al criterio formal y al criterio material que el primero se entiende solo refiriendo cual sea la naturaleza de la función<sup>75</sup> que en el caso de la función administrativa depende del órgano al que le haya sido atribuida la función, generalmente a través de un ordenamiento constitucional.<sup>76</sup>

Para profundizar mejor en el concepto del poder ejecutivo proponemos encuadrar la función ejecutiva en la función administrativa del Estado, así como Andrés Serra Rojas explica textualmente: “Desde el punto de vista formal, la función administrativa es la actividad que normalmente realiza el poder ejecutivo. Esta definición es, en buena parte aceptable, si nos atenemos a los principios contenidos en nuestra Constitución que concentra en dicho poder casi la totalidad de las facultades administrativas.”<sup>77</sup> Así las cosas para Gabino Fraga la función administrativa es aquella que el Estado realiza dentro de los márgenes del ordenamiento jurídico consistente en la ejecución de actos materiales o de actos individualizados que determinan situaciones jurídicas particulares.<sup>78</sup>

Para el jurista Jorge Fernández Ruíz el ejercicio de la función administrativa, está subordinado a la legislación, es decir el mandato del principio de legalidad, límites y reglas que son aplicables a la función administrativa para la

---

<sup>74</sup> La función administrativa podríamos definirla simplemente por exclusión. Siendo tres las funciones del Estado, la que no sea legislativa ni jurisdiccional, cuyos caracteres ya conocemos, tendría forzosamente que ser función administrativa. Sin embargo, esta definición no nos da ningún criterio positivo con el que poder caracterizar dicha función, por lo que debemos procurar construir su definición recurriendo a los elementos que la precisen con individualidad propia. FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 40ª ed., editorial Porrúa, México, 2000, p. 53.

<sup>75</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia* Óp. cit., nota 73, p. 60.

<sup>76</sup> *Ídem.*

<sup>77</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia* Óp. cit., nota 73, p. 60.

<sup>78</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo* Óp. cit., nota 74, p. 63.

ejecución de los actos normativos, también incluye una actividad de policía, de servicio público y gestión económica.<sup>79</sup>

Finalmente, es en la Constitución en la que se establecen las funciones de los poderes, por lo tanto, una vez establecida que la función administrativa es formal y materialmente ejercida por el poder ejecutivo, pero que los otros poderes pueden materialmente ejercer también la función en sus respectivas competencias. Es una competencia material. Por lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 89 que dispone las facultades y obligaciones del presidente.<sup>80</sup> Además, al vincular las normas constitucionales al poder ejecutivo según el título de la Constitución mexicana referido a las responsabilidades la administración pública es jurídicamente responsable, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, aunque el ejecutivo federal conserva algunas inmunidades propias de la investidura, pues no puede ser penalmente responsable durante el tiempo de su encargo (artículo 108) y puede ser sujeto de juicio político (artículo 110).

Debemos concluir por la naturaleza y enfoque de nuestro estudio, que la potestad recaudatoria contenida en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra encomendada al poder ejecutivo, específicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta a su vez desconcentra, tales facultades en el órgano llamado Servicio de Administración Tributaria, al cual se le faculta ampliamente como autoridad fiscal, sobre este punto se tendrá un mayor análisis en capítulo cuarto.

---

<sup>79</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia* Óp. cit., nota 73, pp. 78 y 79.

<sup>80</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 89.

### 3. El concepto de Responsabilidad

Antes de definir la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se requiere una contextualización del estudio del concepto de responsabilidad, marco teórico, de nuestra tesis. Señala DRAGO que: “bajo las influencias de las ideas platonicianas, la *Lex Aquilia*, había posicionado el principio de que, el hombre era responsable de sus actos y debía reparar las consecuencias perjudiciales”.<sup>81</sup>

Los orígenes de la responsabilidad en la antigüedad, señala JULIEN, pueden ser explicados bajo el contexto de dos reglas, aquella en la cual el papa es responsable de los hijos, pater familias, relativo al derecho romano; y la segunda, la relacionada con los patrones y comerciantes, por su servidumbre y encargados, esta última idea, ligada al ejercicio de una actividad bajo la autoridad de otra persona, es el caso de los esclavos, Roma conoce este tipo de responsabilidad.<sup>82</sup>

Estas consideraciones resultas relevantes, ya que el concepto tiene su origen cómo se pone de manifiesto en el Antiguo derecho, pero la visión que en el derecho romano se tenía por responsabilidad no puede ser traducida como un equivalente del concepto moderno de responsabilidad en el cual el campo del derecho público y el campo del derecho privado aparecen como delimitados.

Concepto esencial en el derecho, aunque no exclusivo, la responsabilidad como resalta Cristian Miguel Acosta García tiene implicaciones también, religiosas, en la sociología, en la filosofía, etc.<sup>83</sup> Este concepto dará lugar a la formación de un principio jurídico, pero para definirlo así, todavía se requieren de

---

<sup>81</sup> DRAGO, Roland, *Responsabilité (Principes généraux de la)*, Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, [http://www.dalloz-avocats.fr/documentation/Document?id=ENCY/RPP/RUB000028/BIBLIO/2004-05&FromId=ENCYCLOPEDIES\\_RPP](http://www.dalloz-avocats.fr/documentation/Document?id=ENCY/RPP/RUB000028/BIBLIO/2004-05&FromId=ENCYCLOPEDIES_RPP).

<sup>82</sup> JULIEN, Jérôme, *Responsabilité du fait d'autrui*, Répertoire de droit, civil, [http://www.dalloz-avocats.fr/documentation/Document?id=ENCY/CIV/RUB000242/BIBLIO/2011-03&FromId=ENCY/CIV/RUB000242/BIBLIO/2011-03&FromId=ENCYCLOPEDIES\\_CIV](http://www.dalloz-avocats.fr/documentation/Document?id=ENCY/CIV/RUB000242/BIBLIO/2011-03&FromId=ENCY/CIV/RUB000242/BIBLIO/2011-03&FromId=ENCYCLOPEDIES_CIV).

<sup>83</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos*, editorial Novum, México, 2012, p. 4.

precisar los diferentes enfoques que se pueden atribuir al concepto de responsabilidad. Desde el punto de vista jurídico la responsabilidad no refiere al elemento de la culpa sino a la atribución de una imputación por una situación que pudo haber sido prevista o que si no se previó genera consecuencias jurídicas que son imputables al agente.<sup>84</sup>

El concepto de responsabilidad es aplicable a una variedad de relaciones jurídicas sancionadas por el derecho de las que pueden desprenderse imputaciones de responsabilidad jurídica para el agente o los agentes, o como H.L.A. Hart crítica:

“La virtud general de este tipo de enfoque es que pone sobre nuestra atención una gran variedad de situaciones a las que en la práctica deben aplicarse los principios del castigo, y esta variedad es tanto mucho mayor, como mucho más auténtica de lo que podríamos imaginar para nosotros.”<sup>85</sup>

Aplicar esta clase de enfoque implica modificar la noción de la atribución del castigo en base a la intencionalidad del sujeto, el estado mental del acusado “mens rea”, para aplicar un enfoque objetivo que no nace que resulta del incumplimiento de una obligación jurídica a la que le corresponderá una sanción, pero es una relación jurídica.<sup>86</sup> Como escribe H.L.A. Hart son necesarias otras teorías generales del castigo.<sup>87</sup> Es así que la atribución de responsabilidad para una determinada consecuencia jurídica, como destaca Manuel Lucero Espinosa a que el concepto de la responsabilidad refiere a una conducta que es punible y con implicaciones éticas o morales.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>85</sup> HART, H.L.A., *Punishment and responsibility. Essays in the philosophy of law*, 2° ed., Oxford University Press, p. 113.

<sup>86</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos* *Óp. cit.*, nota 83, p. 6.

<sup>87</sup> *Óp. cit.*, nota 84, p. 113.

<sup>88</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito federal*, Espress, México, 2015, p. 38.



Desde el punto de vista histórico, la responsabilidad estuvo consecuentemente unida al constitucionalismo moderno, como Eduardo García de Enterría describe en la siguiente cita: “Ahora puede decirse con toda justicia que «la responsabilidad del Estado aparece como el corolario de los derechos del hombre». O, en términos aún más explícitos, «representación y democracia están estrechamente vinculados, una no puede estar sin la otra, la responsabilidad se ve como la otra cara de la representación»”<sup>89</sup> Sin duda que la responsabilidad es un tipo de control de allí su primigenio significado político,<sup>90</sup> por eso concluye al respecto, Acosta García: “Resulta evidente que el concepto de responsabilidad surge en el ámbito político como una forma de control, pero en su genealogía predominan tópicos como el honor, juramentos, reputación, amor a la patria, afectos y lazos familiares, lo que conlleva a conjugar elementos deónticos, axiológicos y, por lo tanto de carácter ético.”<sup>91</sup>

Sin embargo, este antecedente histórico del concepto de responsabilidad no estaba adaptado a los sistemas constitucionales del Estado moderno en el que el sistema de pesos y contrapesos, la relación entre democracia y control vienen a ser un sistema racionalizado que cuida de la interferencia entre poderes, es claro que las implicaciones éticas y morales pasan a segundo término en la disciplina del poder y la responsabilidad si atendemos a sus orígenes en el Derecho romano conlleva a implicaciones de tipo moral, aunque hemos definido en este capítulo que la constitución de los antiguos, la constitución medieval y la constitución de los modernos no marcan una continuidad quisiéramos mantener el hilo conductor de este trabajo en relación a las transfiguraciones del Estado y por supuesto del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado: el concepto de responsabilidad resulta en un tipo de control.

---

<sup>89</sup>.” GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español* Op. cit., nota 46, p. 104.

ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos*<sup>90</sup> Op. cit., nota 83, p. 7.

<sup>91</sup> *Ibidem.*, p. 9.

Para la configuración del concepto jurídico de responsabilidad es necesario tener en cuenta además que se trata de un concepto que surge como consecuencia de una infracción que pudo o no haber sido predicha.<sup>92</sup> Por eso la responsabilidad no es igual a delito. Tampoco es obligación, como insiste Acosta García, ni sanción. La sanción sin duda se atribuirá al sujeto responsable una vez que ha sido contrastado que la conducta punible, que es responsable se efectuó y fue examinada por el órgano competente. Por lo tanto, el concepto jurídico de responsabilidad depende de diferenciarse de los elementos subjetivos de culpabilidad, de la causabilidad y de la imputabilidad si seguimos las reflexiones de Acosta García.<sup>93</sup>

Los padres fundadores tenían muy en mente a la república romana en sus disertaciones. Estamos ante un concepto que por sus orígenes está muy vinculado a una noción de comunitaria, que no enfatiza únicamente en el elemento culposo, apareja nuevas formas de sanción, con acentuación en la deontología y en el carácter ético del Estado y en una relación muy importante con la democracia, por ello la responsabilidad patrimonial del Estado destaca Acosta García que se reputa como objetiva y directa.<sup>94</sup>

Por ello para definir el concepto de responsabilidad se pueden tomar como fuentes aquellas del Derecho público que originadas por las transformaciones del Estado han ido permeando como parte de las teorías del derecho público y el concepto de responsabilidad en el Derecho privado que se origina por la teoría general del derecho, en lo cual se obtiene una unidad conceptual.

### **3.1 Teorías de la Responsabilidad**

---

<sup>92</sup> HART, H.L.A., Punishment and responsibility *Óp. cit.*, nota 85 pp. 181-182.

<sup>93</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos* *Óp. cit.*, nota 83 pp. 5-6.

<sup>94</sup> *ídem.*

Desde el punto de vista de la teoría jurídica se han desarrollado diversas doctrinas para sostener las teorías para fundamentar la responsabilidad patrimonial del Estado. En la doctrina académica, Acosta García propone que el planteamiento del problema de la regulación jurídica de la responsabilidad del Estado se teoriza a través de la “expropiación, la responsabilidad fundada en la falta o falla del servicio, y responsabilidad fundada en el riesgo creado por la actividad estatal, y objetiva”<sup>95</sup>

En similar orientación se encuentra Ramón Daniel Pizarro, quien al disertar sobre las doctrinas que fundamentan la responsabilidad del Estado, refiere que las principales en el Derecho argentino son la teoría de la expropiación, la teoría de los riesgos sociales, la doctrina que fundamenta la existencia de responsabilidad del Estado en una ley formal que expresamente la reconozca, fundamentación de los principios constitucionales del Estado de derecho, doctrina de la finalidad del Estado, fundamento en la Constitución nacional, doctrina de proporcionalidad ante las cargas públicas, teoría del sacrificio especial, doctrina de la falta de servicio.

Ramón Daniel Pizarro también menciona a otras doctrinas que han gozado de menor recepción en el foro jurídico, entre las que destaca, la teoría del enriquecimiento sin causa por parte del Estado, la doctrina de la estricta justicia, doctrina de la solidaridad humana, doctrina del bien común, doctrina de la confianza legítima y la doctrina de la responsabilidad del Estado como regla implícita de lógica jurídica.<sup>96</sup> Podemos observar que de las teorías y doctrinas son tres las que más se aproximan a las propuestas por Acosta García, la teoría de la expropiación, la teoría o doctrina de la falta o falla del servicio y la teoría de los riesgos sociales por su semejanza con la teoría del riesgo creado por la actividad estatal, y objetiva.

---

<sup>95</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos* Óp. cit., nota 83, p. 12.

<sup>96</sup> PIZARRO RAMÓN Daniel, *Responsabilidad del Estado y del funcionario público 1 Caracterización general*, op, cit, nota 96, pp. 106-119.

Sostiene Ramón Daniel Pizarro una visión integradora de la responsabilidad del Estado que tiene como corolario a la Constitución, a los principios del Estado de derecho, a los pactos internacionales de derechos humanos y una armonización entre el derecho público y privado, puesto que también vincula a los particulares, con una cuidadosa invocación del interés general solo cuando sea necesario y con factores específicos de atribución, es decir, de imputación. Por lo que podemos sostener con el que es una visión de avanzada, dado que en el presente trabajo pretendemos vincular a la responsabilidad patrimonial del Estado con los derechos humanos.<sup>97</sup>

Manuel Lucero Espinosa menciona las que a su juicio son las teorías más importantes para fundamentar la responsabilidad patrimonial del Estado, teoría de la representación, teoría organicista, teoría de la proporcionalidad de las cargas, teoría de la responsabilidad por riesgo, teoría de la equidad, teoría del riesgo profesional, teoría de la culpa o negligencia y teoría de la culpa del servicio público.<sup>98</sup>

En la clasificación Álvaro Castro Estrada las teorías sobre la responsabilidad patrimonial del Estado son principio de la igualdad o proporcionalidad de las cargas; principio de la equidad y enriquecimiento ilegítimo; principio de la estricta justicia, bien común, solidaridad social y Estado de derecho, y principio de la garantía legal.<sup>99</sup>

En nuestra aportación destacaremos las características de las principales teorías que encuentran mayor coincidencia entre la doctrina para definición de los fundamentos de la responsabilidad patrimonial del Estado, aunque de forma breve.

---

<sup>97</sup> ibídem, pp. 119-122.

<sup>98</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito federal*, Óp. cit., nota 88, pp. 31-36.

<sup>99</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, 3ª ed., editorial Porrúa, México, 2006, p. 287.

La doctrina de la falta de servicio o responsabilidad fundada en la falta o falla del servicio. Esta doctrina como describe Acosta García "...una variante de la responsabilidad directa del Estado."<sup>100</sup> La configuración de esta doctrina admitía diversas modalidades en las que se podía manifestar la falla en el servicio, en este sentido las responsabilidades no eran individualizadas, sino que prevalecía el interés de reparar el daño, es decir, que más que sancionar al servidor jurídico responsable, lo que se pretendía era reparar la afectación en la esfera del particular. Por lo que el elemento subjetivo del daño no se comportaba como culposo sino como antijurídico.<sup>101</sup> De los elementos positivos de esta doctrina a nuestro juicio, además, Acosta García comenta que el uso jurisprudencial de esta doctrina generó un cuerpo de principios para la labor juzgadora del juez y para tener una visión garantista para el particular en materia de carga de la prueba.

La responsabilidad fundada en el riesgo creado por la actividad estatal, y objetiva<sup>102</sup> esta concepción se agrupa junto a diferentes teorías como la teoría del riesgo, la teoría de los riesgos sociales, la teoría de la expropiación, la teoría de la solidaridad. Para no confundir a la noción general de responsabilidad objetiva con las teorías específicas mencionadas, haremos una aclaración sobre esta noción. La responsabilidad objetiva es un concepto que Eduardo García de Enterría señala fue precisado por la Escuela de Burdeos y sitúa sus caracteres generales en la doctrina duguitiana que distinguió entre las situaciones jurídicas subjetivas o individuales y las situaciones jurídicas objetivas, generales o impersonales. Eduardo García de Enterría resume esta concepción:

Lo que ahora nos interesa es que la mutabilidad es la esencia de la situaciones legales y objetivas. Duguit lo explicaba diciendo que la Ley o el Reglamento que las crean no es más que la consagración oficial de

---

<sup>100</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos* Óp. cit., nota 83, p. 31.

<sup>101</sup> *Ibidem*, pp. 31-32.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 12.

diversos imperativos sociales, que a su vez proceden del principio primero de la «solidaridad» social. Esta solidaridad es esencialmente variable, cambiante y evolutiva, lo que justifica la mutabilidad de las reglas de Derecho.<sup>103</sup>

La teoría del riesgo o responsabilidad fundada en el riesgo creado por la actividad estatal, y objetiva. Manuel Lucero Espinosa define así a la teoría de la responsabilidad por riesgo: "...se funda en el principio de que el ejercicio de una facultad o la prestación de un servicio público implican un riesgo por el desempeño de tal actividad y, por lo tanto, si con motivos de ese ejercicio se llega a causar algún daño, debe ser reparado."<sup>104</sup>

Aquí queremos precisar que nuestros Tribunales, han hecho suya esta teoría, el menos en los precedentes que ha emitido, hablan de ella citándola, como sustento de su decisión, pero estamos convencidos de que mal interpretan esta, con la de la lesión antijurídica, que más adelante se abordará, esta última creemos supera a la teoría del riesgo, sin embargo, ha sido mal entendida por nuestros tribunales.

La doctrina de proporcionalidad ante las cargas públicas o teoría de la proporcionalidad de las cargas o principio de la igualdad o conocida también como teoría de la equidad. Álvaro Castro Estrada hace notar que esta doctrina ha sido denominada por el Consejo de Estado francés como principio de igualdad o equivalencia de las cargas y en el caso de Alemania se ha recogido como: criterio de la carga desigual o especial del particular sacrificio,<sup>105</sup> o teoría del sacrificio especial. Explica Álvaro Castro Estrada que esta doctrina tiene su fundamento en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, particularmente en el numeral que prescribe que los ciudadanos no deberán sufrir más que otros

---

<sup>103</sup> ." GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español óp. cit.*, nota 46, p. 63.

<sup>104</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito federal óp. cit.*, nota 88, p. 33.

<sup>105</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado óp. cit.*, nota 99, p. 289.

las cargas impuestas en interés de todos. Esta doctrina lo que pretende es lograr la aceptación de que no se tiene porque soportar un sacrificio que no sea exigible. Como resultado de ello coincidimos con Álvaro Castro Estrada en que mediante esta doctrina se pudo desarrollar una interesante explicación de la lesión antijurídica.<sup>106</sup>

Teoría del enriquecimiento sin causa por parte del Estado o principio de la equidad o enriquecimiento ilegítimo. Álvaro Castro Estrada nos explica que consiste en una teoría que encuentra un símil entre el instituto del enriquecimiento sin causa del Derecho civil y la indemnización que el Estado, a través de la Administración deba sufragar al gobernado.<sup>107</sup> Menciona Álvaro Castro Estrada que esta doctrina guarda mucha relación con la teoría de la igualdad o proporcionalidad de las cargas. Su origen con la teoría de la equidad en el Derecho civil se extiende al campo del Derecho público, pero lo importante como demuestra Álvaro Castro Estrada es la delimitación de lo que significa “particular sacrificio” para configurar la cuantía de la indemnización. En resumen, las fortalezas de esta teoría consistirían en la aplicación del criterio de enriquecimiento ilegítimo en el Derecho administrativo, su desventaja como también comenta el renombrado autor supone que generalmente no existen documentos legales que amparen que se constituye un perjuicio en el patrimonio de los gobernados por lo que concluye considerándolo como un criterio excepcional para la atribución de imputación a la Administración.<sup>108</sup>

Principio de la estricta justicia o doctrina de la estricta justicia, Álvaro Castro Estrada. Doctrina del bien común, principio de la estricta justicia, bien común, solidaridad social y Estado de derecho. En atención a la teoría de la estricta justicia Álvaro Castro Estrada muestra citando a la extensa doctrina sobre esta teoría, que tanto la equidad como la justicia tienen un rol primordial en las

---

<sup>106</sup> *Ibidem*, pp. 288-289.

<sup>107</sup> *Ibidem* nota 99 p. 293.

<sup>108</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado Op. cit.*, nota 99 p. 205.

“relaciones generadoras de derecho”<sup>109</sup> de manera que la aplicación de este principio obraría para resarcir al afectado, es decir, al ciudadano de las cargas públicas que el daño le han ocasionado individuos físicos o generado por el servicio público.<sup>110</sup>

La Teoría organicista, es una teoría que para Hans Kelsen asume al Estado como un organismo.<sup>111</sup> Manuel Lucero Espinosa explica que esta teoría se integra por dos elementos. El elemento objetivo que es la competencia y el elemento subjetivo que son los empleados. El Estado es un órgano cuyos actos se realizan por medio de los órganos que lo componen, por lo que de los daños que los órganos del Estado ocasionen a los particulares, el Estado es responsable.<sup>112</sup> En efecto coincidimos con Hans Kelsen en que se trata de una teoría con un mayor significado político y ético y aunque el menciona que no pretende una explicación científica del fenómeno del Estado, sino que pretende asegurar la autoridad de los órganos estatales y la obediencia de los gobernados,<sup>113</sup> estimamos que tiene un valor institucional que el propio Hans Kelsen reconoce: “El propósito real de la teoría organicista, de la cual muchos de los partidarios no parecen haberse percatado, en modo alguno es explicar científicamente el fenómeno del Estado, sino asegurar el valor de la institución política como tal...”<sup>114</sup>

Teoría del riesgo profesional, esta teoría se originó en el derecho laboral, principio social y humanitario.<sup>115</sup> Las ideas básicas de esta teoría consisten siguiendo a Manuel Lucero Espinosa en que las actividades que los empleados realizan implican riesgos en el ejercicio de las funciones, por lo que el patrón es el que asume la responsabilidad de los riesgos profesionales de sus empleados. El

---

<sup>109</sup> *Ibidem* p. 295.

<sup>110</sup> *Ibidem*, pp. 295-296.

<sup>111</sup> KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, Trad. Eduardo García Máynes, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, p. 220.

<sup>112</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito federal* *Op. cit.*, nota 88, p. 32.

<sup>113</sup> KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado* *Op. cit.*, nota 111, p. 221.

<sup>114</sup> *idem*

<sup>115</sup> AHUMADA PACHECO, Hermes, *Manual de seguridad social*, editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1972, p. 145.



riesgo profesional no origina responsabilidad para el empleado. Trasladada esta doctrina al ámbito del derecho público del Estado, este como empleador resulta ser el sujeto obligado por los daños o lesiones causados por sus funcionarios en la prestación de los servicios públicos o en el ejercicio de la función pública.<sup>116</sup>

Teoría de la culpa o negligencia. Esta teoría es importantísima porque sirve para determinar la clase de sanción que se atribuirá al infractor, al sujeto “legalmente responsable”<sup>117</sup> Es una distinción de la teoría tradicional que según Kelsen subdivide a la responsabilidad jurídica en la culpabilidad o la responsabilidad absoluta (liability)<sup>118</sup> Pero el elemento de la negligencia introduce un cambio en la atribución de responsabilidad basada en la culpabilidad, escribe Hans Kelsen: “La negligencia es un acto jurídico de omisión, y la responsabilidad por negligencia es más una especie de responsabilidad absoluta que un tipo de culpabilidad.”<sup>119</sup>

Este tema de la negligencia fue observado también desde el ángulo filosófico por Karl Jaspers, cuando disertaba sobre la culpa moral:

Sin embargo, cada uno de nosotros es culpable por no haber hecho nada. La culpa de la pasividad es distinta. La impotencia disculpa; no se exige moralmente llegar hasta la muerte efectiva. Ya Platón consideraba natural, en tiempos de desgracia, ocultarse y sobrevivir a las situaciones desesperadas. Pero la pasividad sabe de su culpa moral por cada fracaso que reside en la negligencia, por no haber emprendido todas las acciones posibles para proteger a los amenazados, para aliviar la injusticia, para oponerse. En ese sometimiento propio de la impotencia quedaba siempre un margen para una actividad que, aun cuando no sin peligro, sí que era efectiva cuando se desarrollaba con precaución. No haber aprovechado la

---

<sup>116</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito federal* óp. cit., nota 88, p. 35.

<sup>117</sup> KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado* op. cit., nota 111 p. 75.

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 77.

ocasión por miedo es algo que cada individuo tiene que reconocer como su culpa moral: la ceguera para con la desgracia de los demás, esa falta de fantasía del corazón y la insensibilidad ante el desastre que estaba aconteciendo.<sup>120</sup>

Hasta qué punto sería apropiado que estas consideraciones fueran extensibles hacia la teoría de la culpa o negligencia, en relación con la responsabilidad patrimonial del Estado, lo anterior, se pretenderá responder en relación con la recepción en la doctrina del criterio de la responsabilidad objetiva y directa. Además, no hay que soslayar la relevancia de los derechos humanos en el sistema de fuentes y el enfoque que debe acompañar al servicio público centrado en la persona humana con aplicación en las áreas tanto de prevención, procedimiento de investigación y sanción de la responsabilidad patrimonial, reparación del daño, cuando sea aplicable para la imputación de responsabilidades.

Finalmente, la teoría de la lesión antijurídica,<sup>121</sup> sustenta nuestra tesis, ante la insuficiencia de las teorías anteriores, PEREZ LOPEZ, señala, que el motivo también radica en la superación de las teorías civilistas que sustentaban la responsabilidad patrimonial, en relación a la actuación de poder público, remembrando a las posiciones doctrinales GARCIA DE ENTERRIA Y LEGUILA VILLA.<sup>122</sup> Específicamente como lo señala Álvaro Castro Estrada, no será más la culpa o ilicitud de la administración, sino el derecho a la integridad patrimonial.<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> JASPERS, Karl, *El problema de la culpa*, Trad. Román Gutiérrez Cuartango, Ediciones Paidós, Barcelona, 1998, pp. 86-87.

<sup>121</sup> “Lo anterior significa como lo ha confirmado la doctrina española sobre la materia, que la lesión, (o daño en sentido amplio) sufrida por el particular constituye “un perjuicio jurídico”. CASTRO ESTRADA. *Álvaro. Breve crónica del proceso de incorporación de la institución jurídica del responsabilidad patrimonial del Estado constitucional y legal Mexicano*: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1326022.pdf> p.424.

<sup>122</sup> PEREZ LOPEZ, Miguel *La responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/laresponsabilidadpatrimonial.pdf> P.6

<sup>123</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *La responsabilidad patrimonial del Estado en México, Fundamento Constitucional y Legislativo*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2499/28.pdf>. Pp 583 y 539

Esta teoría fue impulsada por García de Enterría, en España y otros autores, en la cual se desplaza al elemento de la ilicitud por el del daño.<sup>124</sup> En este estudio Castro Estrada, señala la objetivación de la responsabilidad patrimonial y hace hincapié en que la misma se fundamenta, además, en que no exista justificación de soportar un daño por no tener obligación jurídica.

Expone que son dos las características esenciales:

El calificativo antijurídico, no se refiere estrictamente a la antijuridicidad o ilicitud de la conducta que causa el daño o perjuicio, y por otra parte se consagra la garantía de seguridad e integridad patrimonial de los particulares.<sup>125</sup>

De estas reflexiones, debemos precisar que conforme a la teoría del riesgo, se debe entender, aquellos actos de las administraciones que no sean ejecutados de ilegal o anormal.

De estas bases podemos sostener que, en México, el Estado será responsable, por un actuar ilegal, es decir, de un ejercicio ilegal del poder público, provocado un daño al gobernado que no buscaba el mismo, sustentado por una conducta ilícita, ampliamente estudiaremos cual es nuestra posición que consideramos es ésta, y porque motivo.

Debemos abonar que esta teoría, puede ser explicada también en su relación con la nueva garantía patrimonial constitucional, que como señala CHECA: “el principio de la responsabilidad patrimonial”...”conlleva un derecho de los llamados configuración legal. Sigue diciendo que se requiere para su

---

<sup>124</sup> *Ídem.*

<sup>125</sup> *Ibídem* 540

materialización que se configure, ya no en términos abstractos, sino mediante la aplicación de la Ley.”<sup>126</sup>

### **3.2 Tipos de Responsabilidad**

Por lo que hace a los tipos de responsabilidad. Quisiéramos referir tres aspectos. El primer aspecto consiste en el teórico y constitucional que es el que los autores estudiados en el plano doctrinal los autores esbozan desde una perspectiva amplia para distinguir el sistema constitucional de responsabilidades del Estado como un capítulo amplio que abarca diversas responsabilidades enmarcadas en el sistema de pesos y contrapesos, en el sistema de democracia y control al que ya aludimos brevemente. En esta postura se encontrarían la responsabilidad internacional, responsabilidad política; responsabilidad penal; responsabilidad administrativa; responsabilidad civil, contractual y extracontractual, y la responsabilidad patrimonial del Estado o responsabilidad resarcitoria. En el campo de estudio y regulación del derecho privado también se ubican consiguientes responsabilidades, y que por motivos de metodología son ajenas estas clasificaciones a nuestra investigación, pero también pudimos comprobar que en la teoría jurídica ha aportado mucho para el concepto de responsabilidad en el derecho público.

El segundo aspecto es el que hace referencia a nuestro derecho constitucional, la posición que en la Constitución se obtiene con la regulación del Título Cuarto. Nuevamente se encontrarían los tipos de responsabilidades ya mencionadas, pero con una vinculación realizada por la Constitución y con efectos sobre los poderes constituidos y el Estado-aparto. Cada una de estas responsabilidades desarrolla un campo de estudio particular y extenso.

---

<sup>126</sup> CHECA GONZALEZ, Clemente. *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Tributaria*. óp., cit, nota 11, p. 25.

El tercer aspecto es la clasificación particular existente en la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado y que se abordará en los capítulos consecuentes. Cualesquiera que sean las derivaciones teóricas y doctrinales que pueden alcanzar estas clasificaciones podemos convenir en que los tipos de responsabilidades en el campo teórico del estudio de la Responsabilidad del Estado pasan por el examen de los tipos subrayados con antelación, necesarios de descartarse para después poder encuadrar los alcances y limitaciones del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado. Esto es, que la clasificación específica de la responsabilidad patrimonial del Estado solo puede ser conseguida si previamente se le distingue de las otras clases de regímenes.

Miguel López Olvera consigue esta lectura de la responsabilidad del Estado, como un sistema, cuando menciona que la regulación de los artículos 108 a 114 de la Constitución mexicana comprende “cinco vertientes”<sup>127</sup>: responsabilidad política; responsabilidad penal; responsabilidad civil; responsabilidad administrativa, y responsabilidad resarcitoria.”<sup>128</sup> Como hemos mencionado en la referencia al derecho comparado cada país hace uso de sus instituciones de acuerdo a las técnicas constitucionales y legales proporcionadas por su sistema jurídico, pero en este sentido es posible entender lo que se tiene por común. La noción de la responsabilidad es entonces, una noción universal y por ello los tipos de responsabilidad de los servidores públicos resultan complejos e interesantes.

Responsabilidad política. Es un tipo de responsabilidad a la que son atribuibles sanciones políticas. Para su viabilidad se instituyen “órganos, procedimientos, supuestos y sanciones”<sup>129</sup>. Su regulación constitucional es la consignada en la fracción I del artículo 109 y el artículo 110. Esta clase de responsabilidad solo es atribuible a un conjunto de servidores públicos, que en la

---

<sup>127</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013, p. 37.

<sup>128</sup> *Idem*.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 38.

Constitución (artículo 110) están concretamente establecidos los sujetos.<sup>130</sup> Su procedimiento depende de cada derecho nacional, en el caso Mexicano se adoptó un procedimiento que se realiza ante el Congreso de la Unión, en el que actúan ambas cámaras con diferentes funciones. Donde la Cámara de Diputados ejerce las funciones de instrucción y acusación y la Cámara de Senadores ejerce la función juzgadora. Es un mecanismo de responsabilidad política adaptado para las instituciones de un sistema mexicano con forma de gobierno presidencial en el que la dirección política y la gestión del gobierno se encuentran unificadas en un ejecutivo unipersonal lo cual justifica que la responsabilidad política tenga una manifestación diferente a las formas de gobierno parlamentarias por lo que Daniel Barceló Rojas define como firmeza, nosotros diríamos estabilidad.<sup>131</sup>

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es la ley reglamentaria, todavía vigente, del título cuarto constitucional y particularmente interesa su regulación específica en materia de juicio político. El artículo 7 contiene las causales que tipifican las conductas generadoras de responsabilidad para el servidor público. Ya en su momento Diego Valadés sostuvo: “Cuando estos u otros actos enunciados en el mismo precepto tengan el carácter delictuoso, se aplicará también la norma penal. En este caso la tipificación es exacta y no da lugar a las posibles interpretaciones subjetivas que el juicio político sí permite.”<sup>132</sup> El elemento subjetivo es uno de los aspectos más sensibles en materia de responsabilidad de los servidores públicos y en general cuando se

---

<sup>130</sup> En el artículo 110 de la Constitución, son sujetos de juicio político “senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.”

<sup>131</sup> BARCELÓ ROJAS, Daniel A., “La responsabilidad política en el sistema presidencial estatal mexicano. Un análisis conceptual”, en Carpizo, Jorge, Arriaga Carol, B., (Coords.), *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, p. 40.

<sup>132</sup> VALADÉS, Diego, *El control del poder*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, p. 401.

imputa responsabilidad jurídica a un individuo, sobre todo, porque los países con formas de gobierno parlamentarias tienen una noción de responsabilidad política muy ensayada.

Como se analizó en la sección sobre separación de poderes democracia y control son interdependientes. En tal sentido el modelo de Estado moderno se basa en un sistema de pesos y contrapesos por lo que este instituto constitucional, el juicio político como medio de control y como régimen de responsabilidad contribuye para el mantenimiento del sistema de equilibrios constitucionales. El juicio político consiste entonces en un control político de tipo interorgánico, que tiene como objeto investigar y sancionar las presuntas responsabilidades políticas en las que incurren los servidores públicos que causen perjuicios a los intereses públicos fundamentales o al buen despacho, por eso como explica, Diego Valadés:

Las prevenciones de Zarco prevalecieron y acreditan hasta qué punto el constituyente actuó de manera responsable. Al ampliar la acción del Congreso y condicionar la del presidente, no se desbordó para incurrir en lo que, desde su perspectiva, habría impedido un equilibrio institucional democrático. En lugar del juicio político se adoptó el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos que, con algunas variantes, rigió hasta 1982.<sup>133</sup>

Finalmente, referimos a la tesis de Héctor Fix-Zamudio para quien el juicio político es una garantía constitucional. El tipo de responsabilidad política que tiene consecuencias en nuestra forma de gobierno presidencial es aquella que se observa desde el punto de vista jurídico, en estos términos los institutos que hacen operable a la responsabilidad política como un medio de control político constitucional es el juicio político y los institutos como el refrendo, las comparecencias de los secretarios y la pregunta parlamentaria.

---

<sup>133</sup> *Ibídem* pp. 402-403.

La responsabilidad penal. Entre las definiciones que encontramos en la doctrina, destaca la proporcionada por Miguel López Olvera: “La responsabilidad penal deriva de alguna acción u omisión realizada por algún servidor público que se encuentre sancionada por la ley penal; es decir, de la comisión de un delito.”<sup>134</sup> Para que se configure responsabilidad penal del servidor público su conducta debe encuadrarse en la tipicidad establecida en la fracción II del artículo 108 de la Constitución. El presidente de la república conserva una inmunidad que es la regulada por el segundo párrafo del artículo 108: “El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.” Esto no significa que el presidente no pueda ser enjuiciado solo que las expresiones traición a la patria y delitos graves son ambiguas, lo cual ha sido señalado por Manuel González Oropeza: “Independientemente de la interpretación que se adopte, la indefinición de la gravedad de los delitos, sujetan a los servidores públicos a una mayor o menor discrecionalidad de su juez, pudiéndole aplicar un criterio muy riguroso para apreciar la gravedad de un posible delito o, por el contrario, exonerándolo de responsabilidad ante un delito que comúnmente se califique como grave.”<sup>135</sup>

Como se ha comentado el presidente de la república puede ser enjuiciado penalmente, pero para ello se requiere previamente la declaración de procedencia y solo bajo los criterios mencionados en la excepción del segundo párrafo del artículo 108. La declaración de procedencia es el instituto necesario para que el servidor público que sea sujeto pasivo de responsabilidad penal, pueda ser consignado ante las autoridades y su procedimiento se encuentra consignado en el artículo 111 de la Constitución mexicana.

---

<sup>134</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México* *Öp. cit.*, nota 127 p. 40.

<sup>135</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “*Bases constitucionales de las responsabilidades de los servidores públicos, estatales y municipales*”, “Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México”, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3030/15.pdf>.



Los servidores públicos, que son sujetos pasivos de esta responsabilidad son los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En el ámbito de los gobiernos locales los servidores públicos que pueden ser susceptibles de ser penalmente responsables por delitos federales son los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo. La característica de esta responsabilidad es que al servidor público queda sujeto a un procedimiento denominado declaración de procedencia vulgarmente conocido como declaración de desafuero, consistente en la autorización para que el procedimiento penal siga su curso.

Responsabilidad administrativa. Establecida por el artículo 109 fracciones III y IV. Son sujetos de esta responsabilidad los servidores públicos dispuestos en el artículo 108 de la Constitución Incurren en esta responsabilidad: “los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”<sup>136</sup> Los servidores públicos son los sujetos pasivos de esta responsabilidad<sup>137</sup> y les son imputables sanciones administrativas que de conformidad a la fracción III (artículo 109) son amonestación, suspensión,

---

<sup>136</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

<sup>137</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México Op. cit.*, nota 127 p. 42.

destitución e inhabilitación. Para efectos de la graduación de las sanciones se distingue entre faltas leves y faltas administrativas graves. Esta clase de responsabilidad se vincula con los hechos de corrupción (artículo 113). Al igual que las otras responsabilidades, la configuración de esta responsabilidad requiere de procedimientos, sujetos y sanciones. También son sujetos pasivos los particulares vinculados con faltas graves de conformidad con la fracción IV de la Constitución (artículo 109).

Por medio de la adopción de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se modificó completamente el ordenamiento jurídico para la investigación y sanción de responsabilidades administrativas. Este régimen del sistema de responsabilidades ataño, señala, Miguel López Olvera específicamente a las obligaciones del servicio público.<sup>138</sup>

Responsabilidad civil. Establecida en el artículo 111: “En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.”<sup>139</sup> Es una clase de responsabilidad que descansa en el elemento de la responsabilidad u obligación de reparar daños o perjuicios causados a un tercero mediando o no la existencia de un contrato y que trasladados al derecho funcional también afectan a los servidores públicos; de allí su incorporación en el título cuarto de la Constitución mexicana. El servidor público puede ser sancionado por esta vía cuando con su actuación cause daños patrimoniales. La reiteración de este criterio también es jurisprudencial. Por esta clase de responsabilidad el servidor público es sujeto pasivo en su carácter de particular.

La regulación secundaria de esta responsabilidad se ubica en varios ordenamientos legales: Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Según la observación de Óscar Müller Creel este tipo de

---

<sup>138</sup> *Idem*

<sup>139</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

responsabilidad no debe confundirse la responsabilidad civil directa del servidor público por daños al patrimonio público de la acción de regreso que el Estado puede repetir ante el servidor público para que responda por daños y perjuicios, es decir, la responsabilidad resarcitoria.<sup>140</sup>

Todas las responsabilidades como integran un sistema de responsabilidades de los servidores públicos tienen una interdependencia con el principio de autonomía que señala Miguel López Olvera aplica para cada responsabilidad en materia de órganos, procedimientos, causales, sanciones, vías, pero que no contravienen que un servidor público pueda ser sancionado en diferentes vías<sup>141</sup>, por supuesto, que con plena diferenciación del principio ne bis in idem, el respeto por las garantías procesales del imputado, sin perjuicio de que de encontrarse que el servidor público incurrió en diferentes tipos de responsabilidades sea sancionado si las conductas imputadas quedarán acreditadas.

Responsabilidad patrimonial del Estado. Nuestro objeto específico de estudio, y comprendida en el artículo 109 constitucional. Es una clase de responsabilidad cuyo estudio debe ser distinguido siempre que se estudie de otras instituciones como la expropiación y la delimitación de derechos. A diferencia de las otras clases de responsabilidades la responsabilidad patrimonial del Estado que es culposa y objetiva según Acosta García,<sup>142</sup> quien explica que ha evolucionado de la responsabilidad subjetiva del funcionario a una responsabilidad directa del Estado, cuya actividad administrativa irregular cause daños en los bienes o derechos de los particulares: “Hemos pasado de una total y absoluta

---

<sup>140</sup> MÜLLER CREEL, Óscar, “La responsabilidad civil del servidor público en el combate a la corrupción”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, año LVII, núm. 214, enero-abril de 2012, pp. 165-185., *op. cit.*, nota 126, p.43.

<sup>141</sup> *Ibidem*, 37-38.

<sup>142</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos* *Op. cit.*, nota 83, p. 9.

irresponsabilidad del Estado y de sus funcionarios hasta llegar a una responsabilidad objetiva y directa.”<sup>143</sup>

CHECA GONZALEZ,<sup>144</sup> dice:

“Partiendo de la premisa de que lo decisivo es la calidad y el servicio, lo que después interesa, es que la administración sea responsable en el sentido de que pague un precio por los errores y daños producidos. Ese precio es, en primer lugar, el de ver anulados sus actos y, luego, el de ser condenada a indemnizar sí con su actuación ha causado daños a terceros”.

Muy de cerca de esta posición, nos encontramos nosotros, pues partiendo de que la calidad del Servicio de Administración Tributaria, traducida en sus actos, primeramente, ocasionan un deber constitucional del atender a la autoridad, para después concretarse en la mayoría de los casos en una sanción en ejercicio de las facultades de éste,; y si estas sanciones no tienen sustento legal, es evidente que solo en el caso de que se genere daño y se acredite el mismo, se genera una responsabilidad que deberá cumplir.

---

<sup>143</sup> *Ibidem*, 11.

<sup>144</sup> CHECA GONZALEZ, Clemente. *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Tributaria*. *Op. cit.*, nota 11, p. 23

## Capítulo II

### Generalidades de la Responsabilidad Patrimonial del Estado

#### 1.- Conceptos fundamentales de la Responsabilidad Patrimonial del Estado

Tras el análisis del marco base histórico de la responsabilidad patrimonial del Estado, que hemos hablado y su evolución, siguiendo a Ramón Daniel Pizarro con el marco normativo aplicable, que debe distinguir si la responsabilidad patrimonial del Estado se regula por normas de derecho público o por normas de derecho privado,<sup>145</sup> lo que hemos abordado en la sección relativa al concepto de responsabilidad. Como sostiene Luis José Béjar Rivera:

Así, como ya se dijo, la responsabilidad patrimonial del Estado encuentra su origen en el derecho civil (no en el derecho administrativo) dispuesto por el ahora derogado artículo 1927 del Código Civil Federal; tiene un ligero avance gracias a lo dispuesto por el artículo 33 de la LFRASP, y a raíz de la reforma constitucional ya comentada, se establece esencialmente a la responsabilidad patrimonial del Estado como objetiva y directa por una actuación administrativa irregular, derogando lo dispuesto tanto en el Código Civil Federal (y obligando a las Entidades Federativas a hacer lo propio) y en la LFRASP.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> PIZARRO RAMÓN Daniel, *Responsabilidad del Estado y del funcionario público 1 Caracterización general*, *Óp. cit.*, nota 96, p. 125.

<sup>146</sup> BÉJAR RIVERA, Luis José, “La responsabilidad patrimonial del Estado. Entre la responsabilidad subjetiva y objetiva. El reto del sistema mexicano”, en *Estado de derecho y responsabilidad administrativa Unión Europea, España, México, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica*, editorial Ubijus, México, 2013, p. 257.

La responsabilidad patrimonial de la Administración reconoce tener un carácter objetivo, según explica Oriol Mir Puigpelat.<sup>147</sup>

También se encuentra el derecho de daños, que tiene que delimitar las normas jurídicas que acorde a los fines que el Estado persiga<sup>148</sup> atribuyan las causales en las cuales puede proceder una reparación y que esta sea legítima.

En el tercero se encuentra entonces, la distinción de las clases de responsabilidades, la igualdad de condiciones y las consideraciones sobre la justicia distributiva. La responsabilidad patrimonial del Estado es entonces distinta de las otras responsabilidades del Estado porque persigue una reparación, que tiene que ser delimitada por el Derecho de daños, por un daño infringido al particular que este no debe soportar, lo difícil es la distinción entre garantía patrimonial.<sup>149</sup>

Por lo tanto se trata de una responsabilidad patrimonial objetiva y directa, cuyo desarrollo apunta a los actos jurídicamente imputables, la reparación y la configuración conceptual del derecho de daños, imputabilidad jurídica de los sujetos responsables y responsabilidad directa por las consecuencias dañosas al particular.<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> “La Ley 4/1999, en realidad, ha reforzado el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración española, al extenderlo también a la actuación de la Administración desarrollada en relaciones de Derecho privado. En efecto, tradicionalmente, como se ha dicho, sólo la actuación en relaciones de Derecho público de la Administración quedaba sometida al régimen de responsabilidad objetiva propio del Derecho público; en su actuación desarrollada en relaciones de Derecho privado, la Administración quedaba sujeta al régimen de responsabilidad extracontractual contenido en el Código Civil (al régimen de responsabilidad propio del Derecho privado), el cual, como es sabido pivota fundamentalmente sobre la idea de culpa.” MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la administración Hacia un nuevo sistema*, 2ª ed., editorial Edisofer, Editorial Euros editores, Buenos Aires, 2012, p. 31.

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 170.

<sup>149</sup> BÉJAR RIVERA, Luis José, “La responsabilidad patrimonial del Estado. Entre la responsabilidad subjetiva y objetiva *óp. cit.*, nota 146 p. 255.

<sup>150</sup> *Ibidem*, p. 261.

## 1.1 Estudio de la evolución doctrinal de la Responsabilidad Patrimonial del Estado

Nos parece muy adecuada la posición de NETTEL BARRERA, en el sentido de que; “existe un elemento común a los más distintos ordenamientos jurídicos en materia de la responsabilidad patrimonial de la Administración y éste es que un Estado no puede declararse irresponsable ni siquiera en aras de la consecución de los fines más loables.”<sup>151</sup>

Por tanto, a la luz de la doctrina la evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado tiene un cambio sustancial en 1789, pues en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se reconoció la indemnización forzosa, pero todavía resultaba insuficiente para configurar un sistema de responsabilidad patrimonial que tuviera como sujeto pasivo al Estado, por lo tanto es exacta la afirmación de Álvaro Castro Estrada de que el origen más sistematizado de la noción más actual de responsabilidad sucederá a finales del siglo XIX con los fallos del Consejo de Estado francés.<sup>152</sup>

Desde el punto de vista doctrinal también se han puesto como ejemplos para la configuración de responsabilidad patrimonial del Estado a las teorías que fundamentan la atribución de responsabilidad del Estado, las cuales hemos estudiado en el primer capítulo,<sup>153</sup> pero profundizaremos en este apartado puesto que doctrinalmente algunas destacan.

---

<sup>151</sup> NETTEL BARRERA, Alina del Carmen, *Obligación de resolver, silencio administrativo y responsabilidad patrimonial por inactividad*, Atelier, Barcelona, 2012, P. 288

<sup>152</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado op. cit.*, nota 99, p. 54.

<sup>153</sup> Puede consultarse el artículo de Álvaro Castro Estrada. La referencia al precedente jurisprudencial se encuentra en la página 53, *Ibidem*.

En efecto la incorporación en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se estableció como excepción a la garantía de propiedad por expropiación forzosa, la indemnización previa. Destaca Acosta García, que la Revolución francesa supuso en materia de responsabilidades el sometimiento de la Administración al principio de legalidad.<sup>154</sup>

La responsabilidad personal del funcionario. Esta modalidad se utilizó en el sistema inglés. Álvaro Castro Estrada refiere al sistema del acusado nombrado. Que ante la ausencia de vías para enjuiciar a la Corona protegida por una inmunidad judicial, la tradición del principio: The king can do not wrong y el principio de non suability sostenían un sistema en el que las demandas a la Corona por daños y perjuicios requerían de una petition of rights para poder admitir una controversia, por lo que el recurso más viable con este sistema era ejercer la acción de resarcimiento sobre el funcionario, explica Acosta García.<sup>155</sup> Este sistema se iría debilitando posteriormente por medio de la teoría del fisco que reconocía al fisco como una persona jurídica habilitada para ser demandada.<sup>156</sup>

Sin embargo los daños y perjuicios aumentarían y esto haría insostenible que la Administración eludiera sus responsabilidades por ello se desarrolló el sistema mencionado que posteriormente se sustituirá con la aprobación por la Cámara de los Lores de la Crown Proceedings Acts de 1947<sup>157</sup>: “Según esta Ley, a semejanza de la Teoría del Fisco antes referida, se consideró que la Corona tendría el mismo tratamiento que un particular con capacidad y edad suficiente, tanto por los daños de sus agentes, como por el incumplimiento de las obligaciones propias de un patrón.”<sup>158</sup> Desde este punto de vista, la responsabilidad personal o directa del funcionario, el sistema del acusado

---

<sup>154</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos op. cit.*, nota 83, p. 30.

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>157</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado op. cit.*, nota 99 pp. 55-56.

<sup>158</sup> *Ibidem*, p. 55.



nombrado y la teoría del fisco contribuyeron para la gradual formación de conceptos del instituto de responsabilidad patrimonial del Estado, sin perjuicio de que la responsabilidad personal del funcionario también es un instituto utilizable, pero no equivalente. Álvaro Castro Estrada demuestra que una de las influencias que en el derecho del Estado policía permitieron la obtención de indemnizaciones para los particulares ocurrió por medio de la teoría del fisco. Consistía en que el fisco, considerado persona moral de derecho civil era demandable en por asuntos que fueran de carácter patrimonial.<sup>159</sup>

El sistema de responsabilidad indirecta del Estado o responsabilidad subsidiaria del Estado explica Miguel López Olvera que fue propuesto como un mecanismo en el que la culpa recayera sobre el Estado por no haber elegido bien o supervisado a sus funcionarios, en segundo carácter, expone también Miguel López Olvera que se atribuía al Estado una responsabilidad subsidiaria e indirecta, entonces la Administración no tenía la obligación de asumir las consecuencias de los daños causados por su actividad, lo cual conllevaba a que la carga de la prueba recayera en el afectado, a fin de que este tuviera que demostrar que la Administración no eligió o vigiló con diligencia a los servidores públicos.<sup>160</sup>

Para la doctrina desde el punto de vista general<sup>161</sup>, la evolución doctrinal de esta institución se encuentra, señala Álvaro Castro Estrada en los principios generales del derecho que fueron desarrollados por la jurisprudencia francesa y por el precedente jurisprudencial.<sup>162</sup> Esta conclusión también la encontramos en el texto de Acosta García, para quien la formación del concepto de responsabilidad patrimonial del Estado siguiendo una visión aristotélica se desarrolló a partir de

---

<sup>159</sup> *Ibidem*, 52-53.

<sup>160</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos* *op. cit.*, nota 83 pp. 27-28.

<sup>161</sup> *Ibidem* p. 37.

<sup>162</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado* *op. cit.*, nota 99, p. 53.

casos individuales, que es como opera el derecho jurisprudencial, mediante los fallos del Consejo de Estado francés.<sup>163</sup>

En este sentido destaca el desarrollo en el sistema francés expone Álvaro Castro Estrada de la noción de falta del servicio que es el pilar del sistema francés de responsabilidad patrimonial del Estado, en donde la noción de falta aparece en un sentido objetivado<sup>164</sup>: “Se trata más bien de una falta del servicio, entendida ésta como aquella que no es necesario individualizar. Esta idea de falta, según la jurisprudencia francesa, no admite que aun la falta leve conlleve la obligación de reparar, como sí lo hace el Derecho Civil.”<sup>165</sup> Como deja patente Acosta García, la teoría de la falta de servicio se enfoca: “...en la irregularidad del servicio mismo”<sup>166</sup> y no solo en individualizar la falta en el agente, el servidor público, con lo que se estaría ante una acción resarcitoria. Así, una característica esencial para determinar el daño, objeto de la controversia no es la culpabilidad del agente, sino la antijuridicidad del daño.<sup>167</sup>

Sin embargo, Álvaro Castro Estrada demuestra que la teoría de la falta del servicio tiene una lectura que procede de los precedentes franceses como el Arrêt Blanco, Arrêt Tommaso Greco, que desarrollaron principios de derecho administrativo muy influyentes para los aspectos de prestación de los servicios públicos que si bien se redujeron las limitantes para enjuiciar a los entes públicos por daños causados en la actividad del servicio a los particulares. Los principios que rigen a la Administración no pueden ser los mismos que rigen por el Derecho civil para las relaciones jurídicas entre particulares. Así pues la responsabilidad que rige para la Administración no puede ser absoluta y se rige por reglas especiales, por lo que si bien aumenta el ámbito de responsabilidad de los entes públicos y particularmente de la Administración la obligación de reparar se tiene

---

<sup>163</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos op. cit.*, nota 83, p. 37.

<sup>164</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado op. cit.*, nota 99 p. 76.

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>166</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos op. cit.*, nota 83 p. 31.

<sup>167</sup> *Ibidem*, p. 32.

que concretar de acuerdo al significativo de la noción de falta del servicio.<sup>168</sup>Independientemente de la influencia del Arrêt Blanco para el desarrollo del principio de responsabilidad del Estado, o la autonomía del derecho administrativo, el desarrollo de la jurisdicción administrativa, que son de las tres aportaciones que le reconoce Acosta García.<sup>169</sup>También siguiendo a este autor podemos asentir en que la obtención de un criterio jurisprudencial que permitiera justificar que a existen ciertas faltas del servicio que deben ser enjuiciadas por medio de la aplicación de los principios del derecho administrativo,<sup>170</sup> lo cual conlleva una sistematización del derecho público de una administración interventora, reduce su inmunidad, por medio de la certeza de lo que Acosta García describe como “régimen específico por las faltas del servicio público.”<sup>171</sup>

La evolución doctrinal del instituto de la responsabilidad del Estado encuentra en otra teoría una influencia importante, dado que encuadrar solo la responsabilidad del Estado en la falta del servicio podría no ser suficiente para demostrar la responsabilidad del Estado, en su supuesto, de la Administración. Ocurrió así el desarrollo de la noción de lo que en palabras de Álvaro Castro Estrada se define como: “la idea del riesgo.”<sup>172</sup>El derecho persigue también, la prevención, la antelación hacia el riesgo de los acontecimientos. Esta consideración se enfoca hacia el riesgo que está presente durante el desenvolvimiento de una actividad por la que se obtiene un beneficio, de modo que realizar la actividad es asumir también el riesgo, por eso Álvaro Castro Estrada expone: “la responsabilidad que se conoce como de riesgo creado.”<sup>173</sup>

La teoría de la lesión antijurídica. Acosta García expone apropiadamente que lo relevante en esta teoría no son los elementos subjetivos de la conducta del responsable, más que la responsabilidad o culpa del agente o del Estado lo

---

<sup>168</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado* óp. cit., nota 99 pp. 75-76.

<sup>169</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos* óp. cit., nota 83 pp. 37-38.

<sup>170</sup> *Ibíd.*, p. 39.

<sup>171</sup> *Idem.*

<sup>172</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado* op. cit., nota 99, p. 76.

<sup>173</sup> *Ibíd.* p. 77.

relevante es la calificación del daño.<sup>174</sup> Con ello significa que la reparación puede proceder independientemente del criterio de culpa.<sup>175</sup> Con ello se obtiene un criterio que enfatiza en una responsabilidad de carácter objetivo, lo contrario hubiera sido el enfoque civilista de la responsabilidad con atención al criterio de la culpa ya mencionado, por el contrario. Este enfoque al no individualizar en el autor material del daño, expresa Miguel López Olvera, ya no requiere de fundamentar la responsabilidad en principios civilistas, lo crucial para conseguir la reparación no es la culpa del agente, sino la lesión causada al patrimonio del particular.<sup>176</sup>

Durante las reflexiones sobre el sistema argentino de responsabilidad patrimonial del Estado, Álvaro Castro Estrada menciona una etapa para la interpretación de las normas jurídicas de la responsabilidad jurídica del Estado y que coincide con el criterio que en la doctrina caracteriza a la evolución doctrinal en comentario: “Actualmente, no es necesario que los daños se deriven de un comportamiento ilícito –doloso o culposo-, pues tanto admite esa posible responsabilidad en el supuesto de daños derivados de una conducta “ilícita” como en el ejercicio “legal” de sus prerrogativas o potestades.”<sup>177</sup> El criterio subjetivo de la culpa pasa a segundo término.<sup>178</sup> A juicio de Acosta García, con la teoría de la lesión antijurídica se sigue conservando el mecanismo legal de que el servidor público pueda ser enjuiciado por otra vía por otras responsabilidades – conductas antijurídicas- que haya cometido, pero la sanción personal para el servidor público está supeditada para otros principios como el principio de garantía de los patrimonios.<sup>179</sup> Cobra relevancia así el objeto de la responsabilidad patrimonial del

---

<sup>174</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos op. cit.*, nota 83, p. 33.

<sup>175</sup> Escribe Álvaro Castro Estrada: “También habría que adelantar desde ahora, que Bielsa considera que no puede haber un criterio válido de responsabilidad del Estado que prescindiera del principio de culpa, con lo cual no estamos de acuerdo, según demostraremos en los próximos capítulos.” *op. cit.*, nota 98, p. 63.

<sup>176</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos op. cit.*, nota 83, p. 33.

<sup>177</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado op. cit.*, nota 99, p. 70.

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 79.

<sup>179</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos op. cit.*, nota 83, p. 33.

Estado que la diferencia de los otros tipos de responsabilidades y esta teoría pretende explicar:

Es claro que si bien existe certeza en que no importa la culpa o dolo en el agente responsable, se puede llegar a considerar que debido a un procedimiento de carácter penal el sujeto afectado puede ser considerado como responsable de su propia afectación y, por lo tanto, que no es posible repararle el daño causado; sin embargo, se puede señalar que lo correcto es resolver tal circunstancia en el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, y no esperar una resolución de carácter penal, pues el objetivo del primero es determinar si es procedente o no reparar el daño al afectado.<sup>180</sup>

El cambio de enfoque de la responsabilidad directa del agente, a la responsabilidad directa de la Administración, se explica mejor con las observaciones de Álvaro Castro Estrada, quien al analizar el arrêt Pelletier describe que este es uno de los fallos con los que gradualmente se fueron reduciendo los supuestos de falta personal del funcionario público y aumentando la tesis de la falta del servicio, la falta personal podría ser imputable de demostrarse la intención o la gravedad, pero la tendencia se dirigía por la responsabilidad directa de la Administración<sup>181</sup> y a la obligación del Estado de reparar la falta, en este supuesto la falta del servicio, pero retomando la teoría de la lesión jurídica la conducta antijurídica del agente tiene menos peso, indica Acosta García, en lo que respecta a la reparación que la lesión al patrimonio del afectado, y esto también opera si el daño se realizó como una actividad lícita.<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>181</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado op. cit.*, nota 99 pp. 74-75. "Es interesante destacar aquí que esta idea de falta del servicio en Francia, acepta implícitamente que en el servicio público existen una serie de deficiencias que difícilmente se le pueden reprochar en forma individual a alguien en particular; acepta también la frecuente dificultad que se presenta para individualizar en alguien especial la falta que ocurre en la prestación de servicios en los cuales interviene un número grande de personas; y lo más importante, reconoce que tales faltas no deben quedar sin reparación a título de que quien las presta es el Estado."

<sup>182</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos*, op. cit., nota 83 p. 35.

Entonces, lo esencial para entender la viabilidad de esta teoría es que la obligación del Estado, particularmente de la Administración de reparar es resultado de la garantía de seguridad patrimonial del ciudadano.<sup>183</sup> La procedencia de la indemnización solo ocurrirá si se actualizan los supuestos que Acosta García considera determinantes: que la garantía patrimonial del particular sea violentada por actividad lícita o ilícita de la Administración; una vez que se registra la violación, el particular tendría derecho a una indemnización a la que el particular puede tener acceso haciendo valer sus derechos en el procedimiento respectivo de responsabilidad patrimonial del Estado, que automáticamente no concede la indemnización,<sup>184</sup> pero que tiene una lógica dentro del sistema de impartición de justicia.

Para Acosta García una de las ventajas principales de esta teoría consiste en que el afectado tiene más facilidades en materia de carga de la prueba,<sup>185</sup> porque ya no es necesario demostrar el dolo o la culpa del agente.<sup>186</sup> Además, el daño se encuentra sujeto a ciertos elementos para su configuración: “El daño ocasionado al gobernado debe ser concreto, existente directamente en el patrimonio del reclamante, y que exceda, además, de lo que pueden considerarse cargas comunes de la vida social.”<sup>187</sup> Finalizaríamos el análisis particular de esta aportación doctrinal recalcando que es correcto lo que sostiene Acosta García que el criterio esencial para la indemnización se sitúa en el acto cometido en perjuicio de la garantía de seguridad patrimonial de los gobernados,<sup>188</sup> tendiente criterio objetivo de responsabilidad,<sup>189</sup> aunque sea viable la posibilidad de resarcimiento que también subraya Acosta García.<sup>190</sup>

---

<sup>183</sup> *Idem.*

<sup>184</sup> *Ibidem*, pp. 35-36.

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>186</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>187</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos*, op. cit. nota 83, p. 36.

<sup>188</sup> *Idem.* Quisiéramos relacionar este punto con la siguiente idea que se retomará a continuación: “Lo que queremos consignar aquí es que, aun cuando nos podemos empeñar en identificar algún sistema que se acerque más a un criterio objetivo, en virtud del cual se fundamente la institución que estudiamos, es indispensable que los países generen su propia experiencia administrativa,

## 1.2 La evolución conceptual de una noción de la Responsabilidad Patrimonial del Estado

La responsabilidad del Estado abarca una concepción general que se particulariza con los entes que integran esa realidad social que es el Estado y que en el marco constitucional y legal previsto desarrolla un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, con diferentes regímenes, entre los cuales, se destaca, el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, todos reconocidos en un ordenamiento constitucional escrito como el mexicano, por lo que se formaliza en la Constitución, esos institutos que contienen las técnicas y garantías, que concretan el enjuiciamiento de los integrantes de los entes públicos y la imputación de responsabilidad al Estado. El sistema de responsabilidades no solo vincula a los servidores públicos al sistema de responsabilidades, sino que juntos, el sistema previsto en el título cuarto de la constitución, conforman una garantía institucional de los gobernados.

Sobre la importancia de la responsabilidad, LINDE PANIAGUA, acertadamente sostiene: “la exención de responsabilidades es un privilegio de la administración Publicas incompatible con el Estado de Derecho.”<sup>191</sup>

Al respecto nuestro Estado de derecho, ha tenido un evolución en el tema que como lo marca ÁLVARO CASTRO la imputación de responsabilidades al

---

reconociendo y registrando las *faltas* en que incurran sus agentes de manera más frecuente en la prestación de sus servicios, para así proponer las soluciones particulares que en el campo administrativo y jurídico contribuyan a hacerlos más eficientes.” Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, op. cit., p. 79.

<sup>189</sup> *Idem.*

<sup>190</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos* op. cit., nota 83, p. 36.

<sup>191</sup> LINDE PANIAGUA, Enrique, *Fundamentos de derecho administrativo*, Colex, 4ª edición, Madrid, 2012, P, 494.

Estado se originó al aceptar que el Estado es persona jurídica,<sup>192</sup> si bien la “concepción unitaria del Estado como persona jurídica, se ha negado que los llamados Poderes en que se distribuyen — en forma coordinada — las funciones del Estado, tengan en sí mismos personalidad jurídica propia.”<sup>193</sup> No obstante, que a los poderes no se les reconozca personalidad jurídica propia<sup>194</sup> es innegable que todos los servidores públicos están personalmente vinculados a la Constitución como queda afirmado en el título cuarto de la misma, la Constitución previene procedimientos, órganos y sujetos, supuestos de inmunidad, de inviolabilidad parlamentaria que tienen un fundamento jurídico implícito. Por lo que en el sistema de pesos y contrapesos del Estado moderno si bien los poderes representan a la personalidad del Estado, esta se separa de la persona, que siempre puede configurarse su responsabilidad acorde al marco constitucional y jurídico, en síntesis, presentamos la siguiente afirmación de Álvaro Castro Estrada: “El Estado es persona, en tanto que —al igual que la persona física — es sujeto de derechos y obligaciones, y porque constituye una unidad jurídica.”<sup>195</sup> En lo que no hay duda en el consenso es en el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en el ámbito internacional.<sup>196</sup>

Retomando la idea de Jaspers, ningún servidor público podría sustraerse de ser sujeto pasivo de responsabilidad, aunque sea políticamente. La particularidad de la responsabilidad patrimonial del Estado reside entonces, en el fundamento y las consecuencias de esa responsabilidad y las cargas públicas que implican para esa unidad jurídica y política que constituye el Estado.<sup>197</sup> De allí la importancia de

---

<sup>192</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado op. cit.*, nota 99 p. 3.

<sup>193</sup> *Ibidem*, pp. 3-4.

<sup>194</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>195</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>196</sup> *Ibidem*, p. 32. “Efectivamente, la experiencia internacional ha demostrado que la preocupación por el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado ha rebasado los límites internos de cada país, para convertirse no sólo en un problema de responsabilidad frente a los particulares, sino también ante los demás Estados. Habida cuenta del principio de Derecho internacional que proclama la igualdad jurídica de los Estados, sería injusto que un Estado o sus nacionales no respondieran por los actos legítimos o ilegítimos que han causado daño a otro Estado o a sus ciudadanos, sobre todo, cuando el Estado causante del perjuicio ha experimentado un enriquecimiento patrimonial.” *Ibidem*, p. 33.

<sup>197</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado Op. cit.*, nota 99, p. 4.



la exactitud y el cuidado con el que debe conducirse la doctrina y el funcionamiento de esa institución:

En fin, lo que a nosotros nos interesa dejar definido es que la Administración Pública, por tener personalidad jurídica, es susceptible de imputación de la responsabilidad por los daños que irroque con motivo de su actuación u omisión. Aun cuando no es el propósito de esta tesis ahondar en las diversas posturas que se han mantenido en relación a la personalidad jurídica del Estado, de la Administración y de sus órganos.<sup>198</sup>

Se refiere, obviamente, al reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración, que es considerada por el derecho administrativo como persona jurídica<sup>199</sup>, puesto que ha sido a la Administración por las funciones que realiza a la que se ha requerido hacer imputable por sus actos.<sup>200</sup> Dado que sus actos tienen una manifestación más concreta en el ordenamiento jurídico, requiere de esa responsabilidad, indica Álvaro Castro Estrada: "...para manifestarse, vincularse, contratar y, desde luego, para obligarse y responsabilizarse, entre otras."<sup>201</sup> Estas alocuciones cobran sentido por lo que respecta a la responsabilidad del Estado-juez<sup>202</sup> y la responsabilidad del Estado-legislador.<sup>203</sup> Analizaremos este aspecto más adelante en el segundo capítulo. Pero es un hecho innegable como expone Álvaro Castro Estrada, el principio de responsabilidad del poder público.<sup>204</sup>

Para Oriol Mir Puigpelat, la responsabilidad de la Administración desempeña una función de control del funcionamiento de la Administración para examinar el funcionamiento anormal de la misma, en lo que respecta a la actividad

---

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>199</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>200</sup> *Idem*.

<sup>201</sup> *Idem*.

<sup>202</sup> *Ibidem*, p. 88.

<sup>203</sup> *Ibidem*, p. 120.

<sup>204</sup> *Ibidem*, p. 19.

que desarrollan los servicios públicos.<sup>205</sup> El papel de la responsabilidad de la Administración en el sistema de pesos y contrapesos del Estado moderno se estudió en el capítulo anterior y tiene una muy necesaria interacción con el control del poder, y por ende, con los controles jurídicos. Esta explicación se complementa con las ideas de Álvaro Castro Estrada acerca de que la personalidad jurídica de la Administración tampoco es propia, procede de la personalidad misma del Estado.<sup>206</sup>

En lo particular, Oriol Mir Puigpelat describe que la responsabilidad patrimonial del Estado procede de la institución de la responsabilidad extracontractual.<sup>207</sup> Siendo la responsabilidad civil una institución que tiene como función desplegar una indemnización por los daños. Para este autor la función de la responsabilidad civil varía en relación al tipo de ordenamiento jurídico en el que esta opere; depende por lo tanto de los mecanismos jurídicos con los que cuente el Estado o su ausencia, lo cual servirá para determinar los alcances de la responsabilidad civil y el objeto de la responsabilidad extracontractual que la doctrina civilista estima debe ser<sup>208</sup> “compensatoria o reparatoria”.<sup>209</sup> La motivación fundamental de la responsabilidad civil consiste, entonces, en la reparación de los daños, afirma Oriol Mir Puigpelat.<sup>210</sup>

Según Oriol Mir Puigpelat la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se ha estudiado como una garantía de los ciudadanos, la protección constitucional de las Administraciones públicas y la gestión de los servicios

---

<sup>205</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la administración Hacia un nuevo sistema op. cit.*, nota 147, p. 117.

<sup>206</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado op. cit.*, nota 99, p. 5.

<sup>207</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la administración Hacia un nuevo sistema op. cit.*, nota 147, p. 103.

<sup>208</sup> *Ibidem*, 103-104.

<sup>209</sup> *Ibidem*, 103.

<sup>210</sup> *Ibidem*, 104-105. “La reparación de daños parece ser, en efecto, la razón de ser de la institución, la que justifica su existencia; una responsabilidad civil que no repara daños no sería, seguramente, verdadera responsabilidad civil, sino una institución distinta. Ello queda puesto de manifiesto por la circunstancia de que siempre se exija, invariablemente, para que nazca la responsabilidad civil, la exigencia de un daño; y por el hecho de que la responsabilidad civil consista siempre, sin excepción, en la entrega de una cantidad de dinero a la víctima, destinada a compensar –en todo o en parte– el daño por ella sufrido.” *Idem*.

públicos. Relacionamos ello con las reflexiones de Álvaro Castro Estrada, para quien la noción de Estado de derecho, noción jurídica, que el describe que sus principios fueron inspirados por la Revolución francesa, pero es difícil de obtener una conclusión acerca de si el Estado, que crea el derecho, realmente se somete a la regulación de las normas jurídicas. En cualquier caso la noción de Estado de derecho, si se inclina por el bien común debe perseguir el cumplimiento de sus responsabilidades, particularmente, de reparación de daños y perjuicios. Eso significaría la reducción de paralelos regímenes de “excepción, inmunidad e impunidad”<sup>211</sup> que contradicen los fines que el Estado de derecho busca lograr.<sup>212</sup>

Si asociamos el Estado de derecho con la noción de garantía, entonces resultarían apropiadas las siguientes palabras de Oriol Mir Puigpelat cuando analiza el planteamiento de la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración con la perspectiva de la garantía de los ciudadanos: “Desde esta segunda perspectiva, la responsabilidad extracontractual de la Administración aparece como un principio de orden, como un instrumento —más— de control del poder y del buen funcionamiento de los servicios públicos, que sirve (en la medida en que la eficacia depende también de los sistemas de control) al principio constitucional de eficacia.”<sup>213</sup>

Posición que resulta muy interesante, inclusive desde el punto de vista garantista, porque extiende la visión que se tiene de las garantías individuales hacia lo que el plantea como el control del buen funcionamiento de los servicios públicos,<sup>214</sup> que termina por beneficiar a la colectividad<sup>215</sup> y se encuentra inmerso en la compleja función de los controles en el Estado moderno, del sistema de pesos y contrapesos que ya hemos estudiado en el primer capítulo.

---

<sup>211</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado* óp. cit., nota 99, p. 8.

<sup>212</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>213</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la administración Hacia un nuevo sistema*, óp. cit., nota 147, p. 118.

<sup>214</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado* óp. cit., nota 99, pp. 12-13.

<sup>215</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la administración Hacia un nuevo sistema* óp. cit., nota 147, p. 120.

La función de control de la administración es lo que interesa en la opinión de Oriol Mir Puigpelat es la de la responsabilidad civil de la Administración, sin embargo, puede optarse por otro régimen de responsabilidad administrativa, su sugerencia al respecto consiste en que podría funcionar como un control social,<sup>216</sup> para que la Administración desde esta óptica esté apercibida de sus deberes, con el objeto de evitar indemnizar por los daños que ocasiona a la “acción pública.”<sup>217</sup>

La existencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración se justifica según Oriol Mir Puigpelat por la necesidad de certeza jurídica, que es a su vez, en el ordenamiento constitucional español al que él se adscribe, pero que también aplica en México una garantía de seguridad jurídica.<sup>218</sup> A este planteamiento Oriol Mir Puigpelat lo denomina función demarcatoria.<sup>219</sup> Por su parte, aunque refiriéndose al tema ya abordado sobre los equilibrios entre los privilegios de la Administración y las garantías de los particulares, Álvaro Castro Estrada hace hincapié en las garantías económicas y en la garantía de la seguridad patrimonial de los particulares,<sup>220</sup> que bien pueden estudiarse a la luz del principio de seguridad jurídica, interrelación que se estudiará en el tercer capítulo, pero la función que plantea Oriol Mir Puigpelat tiene una aplicación muy concreta: “El conjunto normativo regulador de la responsabilidad de la Administración debe, así, configurarse, no como un conglomerado de preceptos oscuros e inconexos, sino como un sistema, como un sistema que demarque, delimite con claridad y precisión qué actuaciones públicas generarán el deber indemnizatorio y cuáles —por exclusión —no.”<sup>221</sup>

---

<sup>216</sup> *Ibíd.*, p. 119.

<sup>217</sup> *Ibíd.*, p. 118.

<sup>218</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la administración Hacia un nuevo sistema* *óp. cit.*, nota 147, p. 120.

<sup>219</sup> *Ídem.*

<sup>220</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado* *óp. cit.*, nota 99, p. 13.

<sup>221</sup> LAFERRIERE, M.F. *Cours de Droit Public et Administratif* *óp. cit.*, nota 14, p. 120.

El último aspecto que interesa a Oriol Mir Puigpelat concerniente a las funciones de la responsabilidad patrimonial de la Administración es el rol que desempeña el seguro con su impacto en las funciones de prevención y reparación, por lo que puede significar no únicamente para las víctimas y en el “sector de la responsabilidad extracontractual de la Administración.”<sup>222</sup>

Por lo que la vía elegida, responsabilidad por culpa o responsabilidad objetiva, debe orientarse también en entender la finalidad de la institución que consiste en un mecanismo indemnizatorio.<sup>223</sup> Luis Martín Rebollo: “La responsabilidad no deberá ser mirada como un freno a la actividad pública, sino como un elemento de orden del sistema, un instrumento para configurar y modelar aquélla, una pieza esencial de las relaciones Administración-administrados, un principio constitucional, en suma.”<sup>224</sup>

Obviamente que la principal dificultad para la introducción de esta institución se produce por razones económicas.<sup>225</sup> Sin embargo, la sola mención al tema dinerario contradice al principio de la igualdad de las cargas públicas y que también mucho se debe a la Revolución francesa y a la noción de Estado de derecho que con ello se generó. Al decir esto, no es no tomar en cuenta el concepto del Rule of law anglosajón, sino solo hacer referencia a otra de las teorías que han producido la evolución del instituto de responsabilidad patrimonial del Estado consistente en esta idea de la igualdad y que frecuentemente se utiliza con la intención contraria: evitar la responsabilidad y con ello evitar indemnizar:

La resistencia del Estado para aceptar nuevas obligaciones jurídicas y sus serias implicaciones económicas, lo convierten en un problema complejo y de difícil determinación que retrasa la elaboración de una teoría general en materia

---

<sup>222</sup> *Ibídem*, p. 123.

<sup>223</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado op. cit.*, nota 99, pp. 26-27.

<sup>224</sup> REBOLLO, Martín Luis, “Nuevos planteamientos en materia de responsabilidad de las Administraciones Públicas”, en Martín-Retortillo, Sebastián (Coord.), *Estudio sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, t. III, editorial Civitas, Madrid, 1991, p. 2971.

<sup>225</sup> *Ibídem*, p. 28.

de responsabilidad pública, tan necesaria para rematar el régimen de garantías de los particulares.<sup>226</sup>

#### **1.4 Carácter constitucional de la Responsabilidad Patrimonial del Estado**

Cuando Oriol Mir Puigpelat describe el ordenamiento jurídico español de la institución de la responsabilidad Administrativa hace hincapié en el reconocimiento constitucional que en ese caso se adoptó mediante la Constitución española de 1978. Surge con ello, en el caso español, que la “concepción constitucional de la Administración pública española se vincula de forma esencial al sometimiento a responsabilidad extracontractual por los daños que su actuación pueda ocasionar...”<sup>227</sup> El provecho de esta reflexión se dirige a la conformación teórica del carácter constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado, pues se trata de una institución cuyos elementos fueron moldeándose y conformándose por vía jurisprudencial.<sup>228</sup>

En tal sentido era lo que buscábamos explicar en la sección sobre la evolución conceptual de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado cuando mencionábamos a los principios jurídicos y también en el primer capítulo. La noción del Derecho, en el Estado moderno, y por ende, el orden jurídico tienen una complejidad que obviamente culmina en la Constitución como ordenamiento fundamental del Estado, pero la relación que en el ordenamiento jurídico adquiere la Constitución hace que los principios constituyan y actualicen el propio

---

<sup>226</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, op. cit., p. 1323.

<sup>227</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la administración Hacia un nuevo sistema* op. cit., nota 147, p. 17.

<sup>228</sup> Remitir a la jurisprudencia francesa. “Lo primero que se descubre –nos dice Garrido Falla siguiendo al jurista italiano– es la existencia de los “ordenamientos jurídicos” concebidos no sólo como un conjunto de reglas, sino también como las complejas y varias organizaciones que producen, aplican y garantizan tales normas, aunque sin identificarse con ellas. Lo importante de esta concepción –que coincide con lo que dedujo García de Enterría y que señalamos renglones arriba– es que el Derecho no es sólo norma; es más: el Derecho, antes de ser norma es organización, estructura, es decir, institución.” op. cit., nota 98 p. 14-15., op. cit., nota 82, p. 148.

ordenamiento. Esta institucionalidad afortunadamente permitió que, aunque en México no se hubiera regulado constitucionalmente la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado hasta el año 2002<sup>229</sup>, la institución señaló Álvaro Castro Estrada tampoco era completamente inexistente en algunos supuestos en los cuales era procedente acceder a una reparación del daño o responsabilidad civil en diferentes ordenamientos jurídicos como el penal, civil y administrativo.<sup>230</sup>

Ciertamente la labor de los juzgadores es positiva para ir colmando las lagunas o las omisiones del legislador, o como Acosta García expresa:

Siguiendo la postura de Ferrajoli, que considera el reto de la complejidad y la ciencia jurídica como un elemento transformador que permite encontrar las antinomias y lagunas propias de un sistema jurídico que considera las normas formales, pero también las normas sustanciales para con ello formular las correcciones previstas por las técnicas garantistas de las que dispone el ordenamiento, o elaborar y sugerir nuevas formas y garantías...<sup>231</sup>

El análisis particular del reconocimiento constitucional en el ordenamiento mexicano a la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado lo desarrollaremos en los temas subsiguientes para darle una continuidad a los antecedentes históricos y jurídicos que formalmente tienen una culminación importante, y desde el punto de vista institucional con la última reforma al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conocida como reforma anticorrupción del 27 de mayo de 2015<sup>232</sup> al artículo 109 en el que al confirmar el carácter constitucional de la responsabilidad del Estado, también se

---

<sup>229</sup> *Ibidem*, p. 154.

<sup>230</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado op. cit.*, nota 99, p. 172.

<sup>231</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos, op. cit.*, nota 83, p. 148.

<sup>232</sup> DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

le encuadró en una relación con el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

El artículo 109 en su último párrafo dispone:

“La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”<sup>233</sup>

Desde la primera reforma en la que se elevó a rango constitucional la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado y ya reconociendo su carácter objetivo y directo<sup>234</sup> en la reforma constitucional del año 2002, actualmente reordenado por la última reforma constitucional anticorrupción, el objetivo inicial era el adecuado: “En ese orden de ideas, es evidente que la reforma al artículo 113 constitucional representa un hito en el orden jurídico nacional, pues se reconoce el derecho de los gobernados a exigir, mediante el procedimiento establecido en la ley secundaria respectiva, una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado.”<sup>235</sup> Con esto Acosta García concluye la teleología de esta institución: el carácter constitucional da fundamento al deber de indemnizar y al derecho de exigir reparación, obviamente en las vías y procedimientos jurídicos conducentes.

---

<sup>233</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

<sup>234</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos*, op. cit. nota 83, p. 156.

<sup>235</sup> *Ibidem*, p. 157.



## **2. La Responsabilidad Patrimonial del Estado y su impacto en el Sistema Jurídico Mexicano**

### **2.1. Evolución histórica de la responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano.**

Desde el punto de vista histórico, y bajo la premisa de que, toda sociedad está en una perpetua evolución,<sup>236</sup> el primer periodo para estudiar la evolución histórica de la responsabilidad patrimonial del Estado mexicano consideramos la subdivisión que propone Acosta García de clasificar a los antecedentes jurídicos y normativos en “El nacimiento y consolidación del Estado mexicano a la par de las afectaciones causadas por las acciones armadas y sus funcionarios”<sup>237</sup>. Álvaro Castro Estrada, por su parte, clasifica a los antecedentes en “disposiciones jurídicas anteriores a la revolución de 1910”<sup>238</sup>, y refiere la orden del 25 de octubre de 1821: “...que mandaba se reunieran y clasificaran las escrituras y documentos para reorganizar el crédito nacional, cuando apenas había triunfado el ejército trigarante.”<sup>239</sup> Acosta García, también concuerda en reconocer a este documento publicado en el Diario de Sesiones de la Soberana Junta Provisional como el antecedente más antiguo en el Estado mexicano de reconocimiento de responsabilidad patrimonial del Estado. Consistía en que el Imperio se hiciera cargo de la satisfacción de los créditos, desafortunadamente, existen suficientes elementos atestiguados de que la situación económica en esa época, detalla Acosta García era muy inestable por lo que los compromisos no se pudieron cumplir, y el naciente y frustrado imperio continuó endeudándose.<sup>240</sup> Pero si lo

---

<sup>236</sup> VIOLLET, Paul, *Histoire des institutions politiques et administratives de la France*, L. Larose et Force, Libraire Editeurs, Paris, 1980, P.1

<sup>237</sup> *Ibidem*, p. 68.

<sup>238</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado* óp. cit., nota 99, p. 135.

<sup>239</sup> *Ibidem*, p. 135.

<sup>240</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos*, óp. cit., nota 83, p. 69.

queremos ver desde el punto de vista útil, resulta significativa la obviedad de que los créditos deben pagarse.

Se sucedieron otros antecedentes: Ley de Pensiones para viudas y huérfanos de los soldados insurgentes y españoles de 23 de febrero de 1822; Decreto de 28 de Junio de 1824; Ley del 22 de febrero de 1832;<sup>241</sup> Decreto de indemnización a Federico Doring; el Decreto de don Juan Álvarez; Las Leyes de Juárez (11 de febrero, 25 de marzo y 17 de diciembre de 1860).<sup>242</sup> Se trata, sin duda de antecedentes jurídicos y normativos que tuvieron lugar a lo largo del siglo XIX que ha sido muy estudiado por los historiadores.

Álvaro Castro Estrada clasifica el segundo sector de antecedentes jurídicos y normativos en disposiciones jurídicas posteriores a la revolución de 1910.<sup>243</sup> Acosta García introduce una variante en su clasificación: “indemnizaciones por daños causados durante la Revolución como forma de legitimación internacional.”<sup>244</sup>

El tercer sector de antecedentes recibe la denominación por Acosta García, para efectos de su estudio: “El estancamiento de la responsabilidad patrimonial del Estado y la especialización como medio de garantía”<sup>245</sup> La visión de Álvaro Castro Estrada de este periodo es más fragmentaria, pero didáctica, así distingue: “Normas jurídicas específicas que regulan la responsabilidad patrimonial del Estado en leyes mexicanas”<sup>246</sup>, el antecedente que separa por su fugaz existencia: “La regulación de la responsabilidad patrimonial en la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal,”<sup>247</sup> y por último incluye en su clasificación de antecedentes de la responsabilidad patrimonial del Estado en el sistema jurídico mexicano el reconocimiento implícito en la Constitución mexicana y la vía

---

<sup>241</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado Op, cit, nota 99, p 135*

<sup>242</sup> *Ibidem p, 136*

<sup>243</sup> *Ibidem, p. 137.*

<sup>244</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos, op. cit., nota 83, p. 85.*

<sup>245</sup> *Ibidem, p. 99.*

<sup>246</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado op. cit., nota 99, p. 146.*

<sup>247</sup> *Ibidem, p. 163.*

del amparo.<sup>248</sup> Es evidente que el estudio de los antecedentes históricos y jurídicos de la institución en el país no puede omitir a los fallos jurisdiccionales, y que esto conlleva al carácter constitucional de la institución.

## **2.2 El sistema interamericano de derechos humanos en la responsabilidad patrimonial del estado en México**

Tomando en consideración como lo señala SILVA, que actualmente forma parte central del derecho invocarle y aplicable directamente por los Estado miembros,<sup>249</sup> establecer el impacto del sistema interamericano de derechos humanos en el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado tiene una visión mucho más compleja que solo referir a la responsabilidad internacional del Estado.<sup>250</sup> Ambas responsabilidades tienen mucho en común, pero objetos distintos, porque no siempre que se demuestre responsabilidad patrimonial del Estado significa una única responsabilidad del Estado en el ámbito internacional, además el ámbito internacional está sujeto a variables como la soberanía: “La responsabilidad del Estado debe ser tanto frente a los particulares como ante otros Estados. Sin embargo, el reconocimiento de la desigualdad de los Estados es una cuestión que impide generalizaciones absolutas.”<sup>251</sup>

Desde un punto de vista concreto, Acosta García describe con exactitud cuáles son las implicaciones de responsabilidad patrimonial del Estado desde el enfoque del derecho convencional de los derechos humanos, particularmente, en el sistema interamericano de derechos humanos:

---

<sup>248</sup> *Ibidem*, p. 172-178.

<sup>249</sup> SILVA GARCIA, Fernando, *Jurisprudencia Interamericana sobre derecho humanos*, Tirant lo Blanch, México, 2012, P,39.

<sup>250</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado óp. cit., nota 99*, pp. 32-41.

<sup>251</sup> *Ibidem*, p. 34.

Aunado a lo anterior cualquier violación a un derecho humano contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) o en algún tratado internacional podrá ser clasificado como un acto materialmente administrativo irregular; pues promover; respetar; proteger y garantizar dichos derechos implica necesariamente ejercer y hacer efectivo el marco normativo existente y, con ello, actos de carácter administrativo en sentido amplio.<sup>252</sup>

Desde esta perspectiva resulta obvio que los tratados internacionales pueden proveer de herramientas argumentativas, jurídicas por supuesto, para las autoridades, como los jueces para ampliar la esfera de protección de los derechos humanos, en este supuesto de la garantía de recibir una indemnización. En otro texto, Miguel López Olvera expone con un caso particular referente al artículo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos la forma como los tratados internacionales contienen normas jurídicas susceptibles de ser generadoras de causales de responsabilidad patrimonial del Estado. Para entender mejor la importancia que las fuentes jurídicas y los principios jurídicos adquieren para interpretar los actos violatorios de derechos humanos resulta importante no perder de vista la teoría de los actos jurídicos de León Duguit:

Consideramos que no obstante la reforma antes citada “constituye un trascendente avance a nuestro orden jurídico que dota a los administrados de un nuevo medio de defensa frente a la administración pública, y fortalece nuestro Estado de derecho”, aún falta incorporar la responsabilidad del Estado por omisión legislativa, pues consideramos que la responsabilidad del Estado por error judicial ya ha sido incorporada al sistema jurídico interno por medio del artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>253</sup>

---

<sup>252</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos*, op. cit., nota 83, p. 158.

<sup>253</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel, “La responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial”, en Damsky, Isaac Augusto, López Olvera, Miguel Alejandro, Rodríguez Rodríguez, Libardo (Coord.),

No nos ocuparemos en este apartado de explicar la viabilidad y limitantes de las dos vertientes de responsabilidad patrimonial del Estado (omisión legislativa y error judicial), lo cual analizaremos en el apartado responsabilidad patrimonial del Estado en relación a sus poderes, solo añadimos, que son dos modalidades, por supuesto cada una ha sido estudiada por la doctrina,<sup>254</sup> pues obviamente no solo comprometen la actuación de los poderes sino que tienen hincapié precisamente en la teoría Duguitiana de los actos jurídicos, como ha sido demostrado por Eduardo García de Enterría.<sup>255</sup>

Ciertamente que como se señaló en la sección sobre el difícil desenvolvimiento de la institución de la responsabilidad patrimonial las dificultades de la aplicación de esta institución son muy diversas, por ello la propuesta académica de Oriol Mir Puigpelat de la distinción de la delimitación de derechos y la expropiación aunque su estudio conjunto son muy acertadas, sin embargo, negar el impacto que en un ordenamiento jurídico globalizado tienen los tribunales regionales en la materia resultaría incierto. Los tribunales establecidos por los sistemas regionales de derechos humanos tienen por los tratados internacionales competencia, previa satisfacción de los requisitos de procedibilidad y de los principios como el del agotamiento previo de los recursos de la jurisdicción interna, en materia del alcance de las competencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta ejerce una jurisdicción plena para juzgar sobre los casos que sean puestos a su examen, aunque su función jurisdiccional es potestativa para los Estados partes. Para entender esta realidad es necesario tener en cuenta la posición de la persona en el derecho internacional de los derechos humanos, Miguel López Olvera expresa:

La protección de los derechos humanos o derechos esenciales así entendidos va unida necesariamente a la restricción del ejercicio del poder

---

*Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, p. 581.

<sup>254</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español op. cit.*, nota 46, p.

<sup>255</sup> *Idem.*

estatal. La comunidad internacional reconoce la existencia de estos derechos y obliga objetivamente a los Estados a no vulnerar ni obstaculizar su pleno goce y ejercicio, así como a garantizar la vigencia sociológica de aquéllos en su territorio, por el bien común, so pena de reparar y responder frente a la comunidad internacional.<sup>256</sup>

La extensión del marco normativo de “promoción y tutela”<sup>257</sup> de los derechos humanos señala Héctor Fix-Zamudio se bifurca en dos grandes sectores, el primero que regula a los organismos encargados de supervisar, promover y proteger los derechos humanos, el segundo, comprende el derecho convencional y las declaraciones que son el bastión de la actividad de estos organismos. En definitiva, la responsabilidad patrimonial del Estado en relación con el sistema interamericano de derechos humanos, que cuenta con un órgano que es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, recuenta Héctor Fix-Zamudio que este órgano fue creado en 1959 y su Estatuto aprobado en 1960. La Comisión tiene un cúmulo de relevantes facultades desde su fundación, de entre las cuales cuenta con una que a juicio de Héctor Fix-Zamudio es la más importante y que es la facultad de admitir reclamaciones individuales, que fue establecida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 44); para Héctor Fix-Zamudio, la facultad de admisión de estas reclamaciones es muy amplia, y al permitir una legitimación muy amplia de los reclamantes, se asemeja a la acción popular.<sup>258</sup>

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones, tiene algunas intervenciones, pues aunque sus recomendaciones no son vinculantes, Héctor Fix-Zamudio destaca según su análisis del artículo 51, que esta puede señalar medidas de reparación a los Estados que están siendo

---

<sup>256</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel, “La responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial”, *op. cit.*, *nota 253*, p. 588.

<sup>257</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La responsabilidad patrimonial en el contexto del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, en *Memoria del Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, p. 211.

<sup>258</sup> *Ibidem*, pp. 211-217.

imputados por desconocimiento o violación de alguna de las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el defecto de que el asunto todavía no se haya turnado a decisión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;<sup>259</sup> sin embargo; las recomendaciones de la Comisión Interamericana no son obligatorias de lo contrario, Héctor Fix-Zamudio admite que se equipararían a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la propia naturaleza de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no es jurisdiccional, los Estados son libres de aplicar o no las medidas reparatorias sugeridas por la Comisión. Las sugerencias de medidas reparatorias preparadas por la Comisión no son vinculantes.<sup>260</sup>

Como se trata de un tema implicaciones internacionales se pueden aducir los principio de buena fe, o el principio Pacta sunt Servanda; el mecanismo que la Corte ha desarrollado como una alternativa para resolver la impresión de la aplicación de las recomendaciones de la Comisión, señala Héctor Fix-Zamudio consistió en si los Estados quienes en teoría deberían exteriorizar esfuerzos para aplicar las medidas reparatorias que sugiere la Comisión, entonces la Comisión estará habilitada para activar el mecanismo del artículo 51 de la Convención consistente en la publicación del informe definitivo (artículo 51). Es patente que del propio artículo 51 se desprende que de este informe definitivo es una parte esencial la inclusión de las medidas reparatorias: “2. La Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada.” Ante esto solo resta agregar la cita textual de Héctor Fix-Zamudio:

No ha sido examinada por la doctrina ni por la jurisprudencia de los órganos del sistema interamericano la cuestión relativa a la aceptación expresa de las recomendaciones de la Comisión Interamericana, situación que afortunadamente se ha hecho más frecuente, ya que en ese supuesto tenemos la opinión personal de que el cumplimiento de las medidas de

---

<sup>259</sup> *Ibidem*, p. 218.

<sup>260</sup> *Ibidem*, p. 219.

reparación solicitadas deben acatarse obligatoriamente debido a que los Estados respectivos han expresado su voluntad de acatarlas.<sup>261</sup>

La responsabilidad del Estado en el sistema interamericano de Derechos Humanos<sup>262</sup> solo se completa con la existencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sencillamente porque con independencia de sus dos atribuciones esenciales (consultiva y jurisdiccional) como las denomina Héctor Fix-Zamudio, en la función jurisdiccional en la que la Corte resuelve de controversias turnadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o un Estado parte, en este sentido destaca Héctor Fix-Zamudio:

La función jurisdiccional o contenciosa de la Corte que es la que ha establecido principios y reglas sobre las reparaciones por responsabilidad internacional de los Estados demandados ante ella, tiene carácter potestativo para los Estados, de acuerdo con el artículo 62 de la Convención, es decir, que sólo puede realizarse cuando los propios Estados reconozcan de manera expresa como obligatoria la competencia de la Corte, ya sea en forma incondicional, bajo supuesto de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos.<sup>263</sup>

Refiere Héctor Fix-Zamudio a la aceptación de nuestro país de la competencia jurisdiccional del sistema interamericano de derechos humanos en fecha 16 de diciembre de 1998. Prosigue describiendo que las sentencias, en la sentencia de fondo o en resolución especial de reparaciones, la Corte ha establecido principios y reglas en materia de responsabilidad del Estado por violaciones de derechos humanos en las que sean imputados. En materia de reparaciones prosigue Héctor Fix-Zamudio, seguramente para conformar las reglas para el cumplimiento y satisfacción de las reparaciones, la jurisprudencia de la Corte, inicialmente recurrió directamente al derecho internacional y no el reenvío

---

<sup>261</sup> *Ibidem*, p. 220.

<sup>262</sup> *Ibidem*, p. 216.

<sup>263</sup> *Ibidem* pp, 220 a 222.



al derecho nacional,<sup>264</sup> para fundar la responsabilidad de los Estados, y dentro de esta responsabilidad ha comprendido la indemnización económica.<sup>265</sup>

Específicamente en cuanto a formas de reparación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de acuerdo a lo explicado por Héctor Fix-Zamudio el precepto convencional básico en el sistema interamericano de derechos humanos que determina la facultad de la Corte para “establecer la responsabilidad del Estado demandado y las reparaciones correspondientes” es el artículo 63.1.<sup>266</sup> Como demuestra Héctor Fix-Zamudio con los casos contenciosos que la Corte resolvió, poniendo de ejemplo los casos Velázquez Rodríguez y Godínez Cruz contra el Gobierno de Honduras, la Corte inició la conformación de las reglas que indicarán al Estado responsable las medidas de reparación de las violaciones de derechos, tomando en consideración, naturaleza y gravedad de la infracción.<sup>267</sup>

Sin embargo es necesario hacer notar que la naturaleza de la infracción es la que determina la modalidad de la reparación, por ello la subsiguiente distinción por la Corte entre reparaciones e indemnizaciones<sup>268</sup> a la que alude Héctor Fix-Zamudio de acuerdo a los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dado que por un lado en distintos fallos se dictó una “justa indemnización compensatoria;”<sup>269</sup> y reparaciones como: “el deber de investigar” el destino de los desaparecidos; “el deber de prevenir la posible comisión de desapariciones forzadas”; “el deber de sancionar a los responsables directos de las mismas.”<sup>270</sup> Sin duda que esta distinción entre indemnizaciones y reparaciones en el sistema interamericano de derechos humanos es veraz para entender la relación entre la responsabilidad patrimonial del Estado y el sistema interamericano de derechos humanos, es decir sus alcances y limitaciones.

---

<sup>264</sup> *Ibidem*, p.223.

<sup>265</sup> *Ibidem*, p. 222.

<sup>266</sup> *Ibidem*, p. 224.

<sup>267</sup> *Idem*.

<sup>268</sup> *Ibidem*, p. 225.

<sup>269</sup> *Ibidem*, p. 224.

<sup>270</sup> *Ibidem*, pp. 224-225.

Abona la necesaria observancia del Pacto internacional, de los derechos humanos en materia de Responsabilidad Patrimonial, para efectos de la cuantificación y cálculo de la indemnización, el criterio del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en relación a los tratados internacionales en los que México sea parte.<sup>271</sup>

### **2.3 La responsabilidad patrimonial del Estado y su impacto en la reforma de los derechos humanos en México**

En una lectura comprensiva de la sección relativa a la relación entre el sistema interamericano de derechos humanos y la responsabilidad patrimonial del Estado es visible que desde el punto de vista de los derechos humanos, estos ya

---

<sup>271</sup> RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA CUANTIFICACIÓN PARA CALCULAR LA INDEMNIZACIÓN DEL DAÑO, DEBE SALVAGUARDAR LOS DERECHOS HUMANOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y EN LOS TRATADOS, CONVENIOS Y PACTOS INTERNACIONALES QUE MÉXICO SEA PARTE.- La responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra regulada en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual es directa, cuando implica que en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los bienes y derechos de los particulares quienes pueden demandarlo directamente sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor público; es objetiva, cuando no se tiene el deber jurídico de soportarlo. Además, es necesario que exista una relación de causa efecto entre el hecho u omisión ilícito del Estado, con el daño causado, conforme lo establecen los artículos 21 y 22 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado. La consecuencia del daño ocasionado por la actividad administrativa irregular del Estado, es el reconocimiento del derecho a la indemnización del particular conforme a los artículos 11, 12, 13, 14 de la citada ley, y de la legislación internacional. Cuando el daño consista en la transgresión al derecho a la libertad del trabajo, previsto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los diversos Tratados, Convenios y Pactos Internacionales que México sea parte, y no se cuente con elementos suficientes para calcular la cuantificación de la indemnización, deberá considerarse lo que establece el artículo 123, apartado A, fracción VI constitucional, y los diversos 50, 52, 80, 87, 90, 91, 92 y 162 de la Ley Federal del Trabajo, tomando como base objetiva para calcular el monto de la indemnización con carácter de reparación del daño, los preceptos legales que establecen que el salario mínimo es la cantidad menor que debe de recibir en efectivo el trabajador por la prestación de su trabajo, dicho salario mínimo general regirá para todos los trabajadores del área o áreas geográficas de aplicación que se determine, independientemente de las ramas de la actividad económica, profesiones, oficios o trabajos especiales, además tendrán derecho a un aguinaldo anual que deberá pagarse antes del día veinte de diciembre, equivalente a quince días de salario, por lo menos, así como a una indemnización, considerando también su antigüedad y prima vacacional. VII-P-SS-201 R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año IV. No. 38. Septiembre 2014. p. 106

tenían una influencia considerable en relación a las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos y como estos abarcan casi todas las relaciones del individuo con el Estado, sin embargo, el capítulo de responsabilidad patrimonial del Estado es muy concreto, inicialmente restringido al ámbito de la Administración y los servicios públicos, se fue extendiendo en dirección a la responsabilidad patrimonial del Estado legislador y la responsabilidad patrimonial del Estado juez, también en el apartado anterior recapitulábamos sobre un trabajo en el que Miguel López Olvera demostró la existencia responsabilidad patrimonial por omisión del juez mediante un análisis doctrinal del artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y contrastándolo con el artículo 133 de la Constitución mexicana.<sup>272</sup> Sin duda que ante un Estado globalizado, con sistemas jurídicos yuxtapuestos entre sí era inevitable semejante influencia de los ordenamientos regionales o los ejemplos del derecho comparado debido claro que algunas de las Constituciones progresistas destacan la vinculación de los poderes públicos a los derechos fundamentales, consecuencia de la visión del carácter normativo de la Constitución. Esta es la tesis subyacente en la reforma al artículo 1 de la Constitución, acerca de los efectos de la citada reforma Acosta García expuso:

Esto genera una modificación exponencial no sólo en las actividades administrativas, sino también jurisdiccionales y legales que realiza el Estado a través de todos sus órganos, pues dentro del ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.<sup>273</sup>

La reforma constitucional en materia de derechos humanos trajo considerables modificaciones a la Constitución, particularmente es célebre el cambio de la tradicional denominación de garantías individuales por derechos humanos y garantías, la mención expresa a los tratados internacionales como

---

<sup>272</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel, "La responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial", *Op. cit.*, nota 253, p.583.

<sup>273</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos op. cit.*, nota 83, p. 157.

fuerza de derecho internacional, además de vinculación es un reconocimiento para un bloque de constitucionalidad, se establece el principio de interpretación conforme y con ello se reafirma el control de convencionalidad para los jueces.

<sup>274</sup>Reconocimiento de los principios hermenéuticos principales en materia de derechos humanos: principio pro personae; principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de derechos humanos. Reconocimiento de las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones de derechos humanos. Se destaca que la vinculación de los derechos humanos es extensible a todas las autoridades de todos los niveles de gobierno y las obligaciones también.

En ello reside, lo esencial que pudiera relacionarse con la responsabilidad patrimonial del Estado, pero también lo complejo, puesto que obviamente como señala Acosta García, la reforma supuso una gran modificación, para todas las autoridades de los órganos del Estado, para Acosta García, la reforma particularmente al constitucionalizar la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos, es

---

<sup>274</sup> RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR INUNDACIONES. PROCEDE EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD, Y DECLARAR INAPLICABLE EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY DE LA MATERIA.- Toda vez que se trata de una cuestión de orden público que el Órgano Jurisdiccional tiene como único fin hacer prevalecer los derechos fundamentales contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a que de conformidad con lo previsto en su artículo primero, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no solo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, y así procede en vía indirecta, a estudiar la constitucionalidad de la resolución puesta a su jurisdicción, en estricta protección al principio pro persona, lo que faculta a este Tribunal Administrativo para decretar la inaplicación de leyes que se puedan considerar trasgresoras de derechos, por tanto, es de considerarse que en el caso de inundaciones, no es aplicable como excluyente de responsabilidad el artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, invocado por la autoridad demandada en el acto impugnado, numeral que se refiere al caso fortuito y/o de fuerza mayor, cuando se acredita que con la actividad irregular del Estado, se ha vulnerado el derecho tutelado en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su quinto párrafo prevé que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar y el Estado garantizará el respeto a este derecho, el cual se ve afectado en la medida de que derivado del evento catastrófico, los residentes de la zona afectada estuvieron expuestos al contacto de aguas residuales, generándose con ello el posible riesgo de desarrollar una enfermedad, así como se deterioró el medio ambiente causando desequilibrio en las condiciones para vivir en un ambiente adecuado. VII-TASR-3ME-15 R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año III. No. 25. Agosto 2013. p. 807

especialmente en las obligaciones de sancionar y reparar en que adquiere relevancia la responsabilidad patrimonial del Estado y sugiere su punto de vista: "...pues si bien el texto del artículo 113, segundo párrafo, prevé la responsabilidad patrimonial del Estado por actividad administrativa irregular, también es verdad que diversos tratados internacionales prevén la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial y legislativo."<sup>275</sup>

Sin duda que esta empresa parece ofrecer considerables desafíos, pero ello es analizable en vía del sistema de pesos y contrapesos. Sin duda que el aspecto internacional adquiere importancia para los Estados y la globalización es un fenómeno operante. Ante ello solo podemos añadir la puntual observación de Héctor Fix-Zamudio de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos señalaba que era conducente establecer que la imputación del Estado se vinculara con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establecía la obligación del Estado de respetar los derechos humanos.<sup>276</sup> A partir de ello, subraya Héctor Fix-Zamudio que de la jurisprudencia resultante de los Casos Velázquez Rodríguez y Godínez Cruz contra el gobierno de Honduras, no solamente podía deducir infracciones específicas emanadas del incumplimiento del artículo 1.1 de la Convención, sino que de estas infracciones y la responsabilidad surgida por el artículo era procedente solicitar reparación.<sup>277</sup>

Si la obligación de respetar derechos es una protección muy amplia, resulta obvio, que implica en la satisfacción de los derechos a diversas autoridades, así como agencias estatales, en el entendido de que ya analizamos al Estado y a sus órganos como conjunto de sistemas, particularmente a la Administración pública. Por lo tanto, son múltiples los derechos que se pueden lesionar conforme a este enfoque;<sup>278</sup> sin embargo, la configuración de responsabilidad patrimonial alegando vulneración a un derecho humano se inserta en el sistema interno de

---

<sup>275</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos*, op. cit., nota 83 p. 158.

<sup>276</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La responsabilidad patrimonial en el contexto del sistema interamericano de protección de los derechos humanos", op. cit., nota 257, p. 222.

<sup>277</sup> *Ibidem*, pp. 222-221.

<sup>278</sup> *Ibidem*, p. 222.

responsabilidad patrimonial del Estado que no es ajeno a la influencia del sistema interamericano de derechos humanos, inclusive del sistema universal de derechos humanos.

## **2.4 La Responsabilidad Patrimonial del Estado en relación a sus poderes**

Cuando León Duguit describe que un acto individual del parlamento, votado y promulgado como ley, es una ley en sentido formal. Pero el Parlamento además se encuentra investido de un poder soberano, que como se ha afirmado largamente le excluye cualquier responsabilidad del Estado, se debe tener por tanto que cuando él toma una decisión individual cuando promulga una disposición para la vía general, una ley en sentido material. León Duguit afirma sin ninguna duda que la responsabilidad del Estado puede ser comprometida por una decisión individual del parlamento.<sup>279</sup> Consiguientemente la teoría de los actos políticos, de gobierno de los actos jurídicos es sustancial para entender las manifestaciones del poder público. No en vano León Duguit en esa misma obra, que el hecho de plantear la pregunta ¿Es el Estado responsable de los actos realizados en su nombre?, revela, afirma León Duguit una profunda transformación del derecho público.<sup>280</sup> Y afirma la idea que representa la idea central del primer capítulo, que las garantías de separación de poderes, de la repartición de funciones en la responsabilidad de funcionarios, conforman esencialmente una responsabilidad del Estado, pero que en ese momento no había mejor seguridad del individuo que por medio de una responsabilidad del Estado, amplia y sancionada.<sup>281</sup>

Por su parte, Álvaro Castro Estrada recuerda que de la Revolución francesa surge el Derecho administrativo y sus postulados básicos que

---

<sup>279</sup> DUGUIT, Leon, *Les transformations générales de droit prive depuis le code de Napoléon Op, cit*, nota 16, pp. 234-235.

<sup>280</sup> *Ibidem*, p. 222.

<sup>281</sup> *Ibidem*, pp. 222-223.

transformaron el absolutismo.<sup>282</sup> Ciertamente que estas ideas se encuentran desarrolladas en el primer capítulo, sin embargo, sin pretender una apología de la Revolución francesa y contrastarla con el constitucionalismo inglés, interesa evocar que la noción de responsabilidad como sostiene Álvaro Castro Estrada en el contexto de la transformación provocada por la Revolución francesa, consigue vincular a los poderes públicos por medio de “dos ideas básicas” que fueron desarrolladas durante el movimiento revolucionario de 1789: la noción de Estado de derecho y el principio de legalidad.<sup>283</sup>

Para nuestra tesis, resulta relevante, porque es precisamente donde encuentra sustento la misma, en decir, en la inobservancia por parte del poder público de esta ideas.

Paradójicamente la idea de la sujeción del Estado al ordenamiento jurídico consistente en el Estado de derecho explica Álvaro Castro Estrada, debía compatibilizarse con el principio de soberanía<sup>284</sup>: El principio de la autolimitación no es ya que no sea incompatible con la soberanía, sino que le es naturalmente consustancial.”<sup>285</sup> Desde esta perspectiva era que las leyes que constituían actos de soberanía significaban que si el Estado era infalible, entonces el Estado no podía ser responsable,<sup>286</sup> es decir la irresponsabilidad del Estado, pareciese que soberanía y responsabilidad fueran irreconciliables, pero la dirección tomada por el modelo de Estado moderno va en camino hacia la introducción del principio de responsabilidad del Estado de forma progresiva, es así como explica Álvaro Castro Estrada:

La forma como se va introduciendo “subrepticamente” el principio de la responsabilidad del Estado, es por medio de la distinción de que no todas las manifestaciones del Estado son de poder y, por tanto, éste sólo podría

---

<sup>282</sup> CASTRO ESTRADA, Alvaro, La responsabilidad patrimonial del Estado. *op. cit.*, nota 99, p. 255.

<sup>283</sup> *Ibidem*, p. 256.

<sup>284</sup> CASTRO ESTRADA, Alvaro, La responsabilidad patrimonial del Estado *op. cit*, nota 99, pp. 257-258.

<sup>285</sup> *Ibidem*, p. 258.

<sup>286</sup> *Ibidem*, pp. 258-259.

ser responsable de sus manifestaciones que no son de poder; aunque se le critica que si se admiten casos en los cuales cabe la responsabilidad del Estado por no ser soberano, no lo es nunca. En realidad, la gran innovación se da cuando a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre se reconoce el principio de la inviolabilidad de la propiedad individual, lo que en sí mismo constituía una limitación a la soberanía, o cuando menos, a la acción del Estado.<sup>287</sup>

En efecto, que el principio de legalidad y el principio de responsabilidad del Estado, o el principio de responsabilidad de los agentes constituyen los eslabones que sostienen lo que en palabras de Eduardo García de Enterría fue: "...la nueva concepción del poder que la Revolución pone en pie", un rompimiento obviamente con el antiguo régimen.<sup>288</sup> Seguro, que parece contradecirse con la noción de soberanía, este fenómeno de responsabilizar a los agentes estatales por los actos que realizan en nombre del Estado, discusión que proponemos enlazar con el primer capítulo y que Eduardo García de Enterría zanja aduciendo el principio de soberanía popular o "soberanía del pueblo,"<sup>289</sup> que se refleja precisamente, prosigue Eduardo García de Enterría: "...con la famosa abolición de todos los privilegios, y especialmente los hereditarios, en la desde entonces mítica fecha de la noche de 4 de agosto de 1789."<sup>290</sup>

Pero la realización de la ley es formalista, y la soberanía constituía un escollo para fincar responsabilidades a los agentes estatales, por lo tanto como Álvaro Castro Estrada expresó la consagración del principio de inviolabilidad de la propiedad individual en la Declaración francesa significó una limitación a la soberanía y a la acción estatal y ello tendría una inflexión con la introducción por

---

<sup>287</sup> *Ibidem*, p. 259.

<sup>288</sup> *Ibidem*, p. 103.

<sup>289</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español*, op. cit., 46 p. 57. "Este poder es ya, resueltamente, un poder de innovación del Derecho existente, sin que frente a esta potestad soberana pueda ser opuesto ningún derecho subjetivo de nadie a permanecer en las regulaciones que son definitivamente derogadas y sustituidas". *Ibidem*, pp. 56-57.

<sup>290</sup> *Idem*.



vía jurisprudencial en Francia,<sup>291</sup> de la institución de la expropiación en 1841 que en palabras de Álvaro Castro Estrada: “.es la institución madre de la responsabilidad del Estado.”<sup>292</sup>

El principio de responsabilidad de los poderes públicos acorde a la idea de soberanía popular explica Eduardo García de Enterría: “...es una alusión inequívoca (aunque lo cierto es que apenas si he visto que otros dos iuspublicistas, administrativistas, por cierto, sustenten esta tesis), al principio de que todos los poderes públicos ejercitan un poder que no les es propio, sino que pertenece al pueblo, razón por la cual como ejercientes de un poder de otro deben «dar cuenta» a éste de su gestión y «responder» de la objetividad de la misma.”<sup>293</sup>

Esta concepción es propia de una nueva idea de justicia. Por lo que el principio de responsabilidad de los poderes públicos relacionado con la institución de la responsabilidad patrimonial se adscribe a un sistema de pesos y contrapesos y que pueden admitir en diferentes casos responsabilidad patrimonial del Estado legislador, del Estado-juez y por supuesto de la Administración, aunque como estima Eduardo García de Enterría, somos de la opinión que aunque el solo se refiere a la responsabilidad de la Administración o de la Justicia, entendiendo que su responsabilidad de acuerdo a la interpretación doctrinal de los preceptos constitucionales del artículo español que consagran la responsabilidad patrimonial del Estado implican solo “derecho a la indemnización” o “a ser indemnizados”, por lo que en su opinión el artículo 9.3 de la Constitución española regula una responsabilidad política, y no patrimonial que pudiera vincular de forma directa al Estado legislador, para Eduardo García de Enterría, la responsabilidad del legislador no puede tener un carácter absoluto.<sup>294</sup>

---

<sup>291</sup> CASTRO ESTRADA, Alvaro, La responsabilidad patrimonial del Estado *op. cit.*, nota 99, p. 260.

<sup>292</sup> *Idem.*

<sup>293</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español op. cit.*, nota 46, p. 91.

<sup>294</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español op. cit.*, nota 46, pp. 111-112.

La responsabilidad del Estado-Juez y la responsabilidad del Estado-Legislator son dos vertientes del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, distintas de la responsabilidad patrimonial de la Administración. La posible imputación de responsabilidad para estos poderes requieren, de la acreditación de un daño a los particulares, para que se produzca la obligación de reparar o la obligación de indemnizar. Es decir que para configurar la responsabilidad de Estado juez, señala Castro Estrada, es esencial: "...una regulación que la reconozca particularmente y en la cual se definan los supuestos básicos de la actuación jurisdiccional que puedan dar lugar a una indemnización, en tanto en cuanto generen daños y perjuicios que los particulares no tengan el deber jurídico de soportar."<sup>295</sup>

Por ello aun cuando la responsabilidad patrimonial del Estado en su esencia tiene por objeto la reparación o indemnización de los actos del poder público que causen un daño o perjuicio injustificado por los particulares, inicialmente fue una institución desarrollada para de manera específica equilibrar a la Administración y los particulares en los actos administrativos que esta realiza y causan algún perjuicio no provocado por el particular, o que conllevan algún riesgo en el servicio, es decir que aunque la vinculación de todos los poderes públicos a la responsabilidad sea una norma de rango constitucional, existen diferentes subtipos de los cuales la responsabilidad patrimonial de la Administración persigue un objeto específico que es el objetivo de esta tesis estudiar.

## **2.5 El Poder Ejecutivo y la Responsabilidad Patrimonial del Estado**

Hemos explicado que la vertiente del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado que se estudia en la presente investigación es la responsabilidad patrimonial de la Administración, y que, en el sistema de

---

<sup>295</sup> CASTRO ESTRADA, Alvaro, La responsabilidad patrimonial del Estado *op. cit.*, nota 99, p. 109.

separación de poderes, formalmente la potestad administrativa es una función de los órganos ejecutivos. México, cuenta con un sistema presidencial, cuyo ejecutivo es unipersonal, pues concentra la dirección política y la administración del gobierno, que esta última es netamente una función administrativa. Encontramos dicho fundamento en el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>296</sup>

Sin embargo, es evidente que dicho poder tiene que ser ejercido por personal auxiliar al Presidente de la República. HURTADO CISNEROS,<sup>297</sup> menciona, que para el desempeño de la función ordenadora, y pacificadora, debe dotarse a los titulares de las funciones estatales con “poder estatal”. Si bien, la administración está encomendada a todo un aparato orgánico, que bajo estas condiciones materializan la función, es a través de esos funcionarios que se desarrolla la tarea encomendada, al Jefe de Estado.

Esta función por su naturaleza es la más próxima a la Administración pública y al servicio público, así expresa Álvaro Castro Estrada, que la función administrativa: “...es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.”<sup>298</sup> Es decir, que los actos de la administración que produzcan un daño jurídico son susceptibles de ser imputables.

En el caso de nuestro país, y estrecha relación con el objeto de nuestro estudio, resulta ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la tiene la potestad del recaudo impositivo; y a su vez desconcentra la misma en el Servicio de Administración Tributaria, consideraciones que serán efectuadas, con mayor abundancia en el capítulo IV de este trabajo.

---

<sup>296</sup> Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>297</sup> HURTADO CISNEROS, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos en México*, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2015, P, 57.

<sup>298</sup> *Ibidem*, p. 307.

Es así, que la autoridad fiscal, en el caso la administración tributaria, será a la cual, bajo las condiciones constitucionales, y bajo las leyes secundarias, se le podrá fincar la responsabilidad patrimonial, por ser ésta, la que finalmente con sus atribuciones incide en la esfera de los gobernados.

### Capítulo III

#### Aplicación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México

##### 1. Derechos humanos y su relación con la Responsabilidad Patrimonial del Estado

Considerar la relación de los derechos humanos con la responsabilidad patrimonial del Estado conlleva a distinguir de los bienes jurídicos protegidos. Desde el punto de vista jurídico los derechos humanos son normas jurídicas positivizada ya sea en el derecho interno o en el derecho internacional, especialmente en el derecho convencional. Ahora bien, cuando Leopoldo Burruel Huerta define al bien jurídico expresa: “Muy distinto es plantear que ciertos bienes jurídicos o bienes reconocidos por el Estado, solamente pueden ser vulnerados (dañados) teniendo tal calidad...”<sup>299</sup> Para Leopoldo Burruel Huerta los bienes jurídicos protegidos varían de acuerdo a los intereses particulares de los pueblos de los Estados, responden a sus tradiciones jurídicas, proyectos de nación, en su opinión en el Estado mexicano se consignan como bienes jurídicos protegidos: el patrimonio de los particulares; la hacienda pública; el orden público, especialmente si es alterado por un servidor público; el orden institucional, las relaciones laborales e incluye a la responsabilidad patrimonial del Estado-legislador.<sup>300</sup>

Los anteriores son solo algunos ejemplos de los bienes jurídicos cuya alteración debe producir, según Leopoldo Burruel Huerta, una reparación, que tiene como fin el restablecimiento del equilibrio que el daño ocasionado por un tercero produjo, tanto la reparación como el daño no son pecuniarios necesariamente.<sup>301</sup>

---

<sup>299</sup> BURRUEL HUERTA, Leopoldo, *La responsabilidad del Estado y sus agentes Estudio en homenaje a la Escuela libre de derecho en su primer centenario*, editorial Porrúa, Escuela Libre de Derecho, México, 2009, p. 17.

<sup>300</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>301</sup> *Ibidem*, p. 23.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 108 del título cuarto, vincula a todos los servidores públicos al sistema de responsabilidades y sus regímenes. Es cierto que en la Constitución ha desarrollado algunas prerrogativas para los servidores públicos todas con fines distintos como el fuero jurisdiccional, la inmunidad parlamentaria y la inmunidad jurisdiccional, sin embargo cada una de estas figuras tiene su contrapeso en el juicio político como hemos podido estudiar brevemente al referir a la responsabilidad política. Es decir que todos los servidores públicos son tentativamente sujetos imputables de algún régimen de responsabilidad en razón del bien jurídico protegido que se vulnera. La responsabilidad y la sanción pueden atribuirse al servidor público, dependiendo de la clase de daño que se genere, que obviamente se tratará de un daño infligido a un interés general del Estado, ponderando la jerarquía que ese daño guarda en el orden jurídico, el objetivo es restablecer el desequilibrio causado, que es por lo cual se sancionará al servidor público y se reparará el daño causado.<sup>302</sup>

Sin embargo, la responsabilidad patrimonial del Estado lo que pretende es principalmente la reparación del daño causado al particular por un tercero. En este sentido, la Constitución establece en el título I como valor constitucional esencial a los derechos humanos y a las garantías, además de vincular el ordenamiento jurídico a los tratados internacionales de derechos humanos, lo relevante para efectos de la responsabilidad patrimonial del Estado es que la reforma constitucional de derechos humanos del año 2011 dispone la obligación del Estado de sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en el artículo 1.

De manera que lo que hemos querido resaltar es que los derechos humanos son normas constitucionales y vinculan a las autoridades en las actividades de su función pública,<sup>303</sup> la explicación de las prerrogativas constitucionales sobre la función pública es solo aclaratoria, es decir, que en el

---

<sup>302</sup>, *Ibidem.*, nota 299, p. 23.

<sup>303</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos op. cit.*, nota 83, p. 158.

sistema de pesos y contrapesos del modelo de Estado moderno, alegar prerrogativas preexistentes para justificar el ejercicio indebido de la función pública que transgrede intereses públicos fundamentales o buen despacho (responsabilidad política) no es justificable y quedan las vías del juicio político y la declaración de procedencia para fincar una responsabilidad penal (comisión de delitos o hechos de corrupción), esto claro, solo aplicable para los servidores públicos sujetos pasivos de responsabilidad política (artículo 110) y sujetos pasivos de responsabilidad penal (artículo 111).

Las anteriores explicaciones son para la distinción entre bienes jurídicos protegidos y los derechos humanos, y porque los derechos humanos por enfocarse a la persona humana son normas constitucionales de carácter muy diverso que funcionan como criterios hermenéuticos para aplicarse en los diversos procesos jurídicos garantizando la legitimidad del mismo. Es decir, se respetan los derechos humanos de los imputados, de las víctimas o reclamantes, pero los derechos humanos en la responsabilidad patrimonial del Estado adquieren otro efecto específico porque allí lo que se persigue es la indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado, que es el vocablo que el constituyente permanente consideró en la redacción del artículo 109. Acosta García concede una interpretación del artículo en relación al cambio de paradigma en materia de derechos humanos a raíz de la reforma constitucional del año 2011:

Aunado a lo anterior, cualquier violación a un derecho humano contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) o en algún tratado internacional podrá ser clasificado como un acto materialmente administrativo irregular, pues promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos implica necesariamente ejercer y hacer efectivo el marco normativo existente y, con ello, actos de carácter administrativo en sentido amplio.<sup>304</sup>

---

<sup>304</sup> *Ibidem* p. 158.

Sobre el particular que recaiga la afectación o la actividad administrativa irregular que no haya sido provocada por el mismo, se genera una responsabilidad patrimonial del Estado que debe ser indemnizada.<sup>305</sup> Surge una obligación de reparar interpretada en el artículo 1 constitucional. Hemos expuesto ya anteriormente que la administración pública en el ejercicio de su función debe asegurarse de cumplir con eficiencia, sin embargo, la obligación de reparar es una garantía patrimonial que proteger la “seguridad jurídica” y los “derechos de los particulares”<sup>306</sup> para los particulares innegablemente con efectos jurídicos de indemnización o reparación.<sup>307</sup>

### **1.1 La garantía de legalidad y seguridad jurídica**

Requisito de las constituciones modernas, la forma concreta de cumplir con este mandato, en nuestra opinión, es como señala: Rodríguez Lozano: “una buena manera de lograr los fines del derecho, es empezar a imaginar nuevas realidades”.<sup>308</sup> Particularmente nos referimos, a como esas nuevas realidades como el instituto de la Responsabilidad Patrimonial del Servicio de Administración Tributaria, tiene una indisociable vinculación con la garantía de legalidad y seguridad jurídica, pues de la observancia o no de ésta, se condicionará en nuestra hipótesis la procedencia o negativa de la indemnización.

García De Enterría, señala que la evolución del concepto de responsabilidad en la primera declaraciones sobre derechos humanos en la Revolución americana estaba investida del discurso de la soberanía popular, por

---

<sup>305</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos op. cit.* nota 83, , p. 173.

<sup>306</sup> *Idem.*

<sup>307</sup> “Principio del bien común: La responsabilidad patrimonial del Estado tiene por teleología el bien común y el mejoramiento de las actividades administrativas de los entes públicos, por lo que cualquier afectación a los particulares debe ser indemnizada para alcanzar esos fines.” *Idem.*

<sup>308</sup> RODRIGUEZ LOZANO, Luis Gerardo, *Ética y Política*, Novum, México, 2011, P, 226,



ello se impuso la convicción de que los agentes del poder público, son servidores y responden por el poder por el cual fueron investidos.<sup>309</sup> Estos conceptos tuvieron un influjo con la Revolución francesa, pero para Eduardo García de Enterría la Revolución francesa fue mucho más “enérgica” como consecuencia del absolutismo político imperante en ese país, lo cual fue muy distinto de la Revolución americana más próxima a la Revolución inglesa de 1688 en la que se concretó la idea de una libertad ciudadana como escudo ante el poder político. Para los independentistas estadounidenses era vital consagrar el “derecho de pedir cuentas de su administración a todos los agentes públicos,”<sup>310</sup> los revolucionarios franceses también recurrirán a consagrar este derecho, de allí que Eduardo García de Enterría haga un repaso por los principales documentos y proyectos que culminaron en el artículo 15 de la Declaración francesa.<sup>311</sup> Entonces resta comprender la relación que se estableció en el constitucionalismo moderno entre el derecho a la rendición de cuentas, que daría lugar al primigenio principio de responsabilidad de los agentes públicos y posteriormente con ello se configuraría una responsabilidad del Estado con la garantía de legalidad y la garantía de seguridad jurídica.

El fundamento de esta interesante interrelación lo proporciona Eduardo García de Enterría: “Así puede decirse con toda justicia que la responsabilidad del Estado aparece como el corolario de los derechos del hombre.”<sup>312</sup> Como no pueden alegarse privilegios preexistentes, salvo los derechos naturales e imprescriptibles debidos a una igualdad de condición humana, el poder político para conservar su legitimidad política<sup>313</sup> ha de ajustarse a respetar el contrapeso que suponen los derechos del hombre, sus garantías, de las cuales la garantía de la legalidad y la garantía de seguridad jurídica indican mucho del prototipo de

---

<sup>309</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español* Op. cit., nota 46, p. 97.

<sup>310</sup> *Ibidem*, p. 98.

<sup>311</sup> *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, Artículo 15. La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público.

<sup>312</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español* op. cit., nota 46, p. 104.

<sup>313</sup> *Idem*.

Estado de derecho que prefiguró el modelo de Estado, que la Revolución francesa quiso impetrar. El concepto de responsabilidad está unido a la democracia.<sup>314</sup> Desde la perspectiva del constitucionalismo estadounidense el principio de responsabilidad se interpreta de acuerdo al principio de la soberanía popular, pero desde la perspectiva de la Revolución francesa visto lo anterior, la ley adoptó un lugar central en el discurso político y jurídico:

Las dos ideas básicas que transformaron la concepción del Derecho fueron las sostenidas por los revolucionarios franceses: la fuente del Derecho se encuentra en la voluntad general, de la que su única expresión legítima es la ley general. Además, se entendió que la misma ley general, por importante que fuese, sólo era instrumental de una finalidad mayor: la seguridad y libertad de los que hasta entonces súbditos –la liberté du citoyen-.<sup>315</sup>

Legalidad y seguridad jurídica constituyen dos ideas centrales del modelo de Estado de derecho, un escollo frente a los poderes públicos investidos de la soberanía popular. Sin embargo, nada será tan antitético en las manifestaciones de las tradiciones jurídicas derivadas de ambas revoluciones, mientras el Derecho, particularmente el derecho administrativo originado por la revolución francesa se mueve en dirección del principio de legalidad, recuerda Álvaro Castro Estrada, de la subordinación de los poderes públicos, particularmente de la Administración a la ley<sup>316</sup>: “Por lo que a nuestra materia interesa, lo sustancial del mecanismo que permanece no es que la Ley sea general o singular, sino que toda acción singular del poder esté justificada en una Ley previa.”<sup>317</sup> Idea que proviene según señalan Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, como una expresión de la “voluntad general”<sup>318</sup> Mientras, en los Estados Unidos, los resortes peligrosos de

---

<sup>314</sup> *Ibidem*, p. 111.

<sup>315</sup> PIZARRO RAMÓN Daniel, *Responsabilidad del Estado y del funcionario público 1 Caracterización general op. cit.*, nota 96, p. 256.

<sup>316</sup> *Idem*.

<sup>317</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Fernández Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, vol. 2, Civitas ediciones, Madrid, 1983, p. 411.

<sup>318</sup> *Ibidem*, p. 410.

la soberanía popular fueron sujetos por la vía del control difuso de la constitucionalidad.

Y es que estas dos revoluciones (americana y francesa) fueron trascendentales para definir los aspectos fundamentales modelo de Estado de derecho que caracteriza al constitucionalismo moderno, precisiones ya analizadas en el capítulo primero, para Eduardo García de Enterría que enfatiza más en la preeminencia de estos antecedentes en la responsabilidad política, se trata de “uno más de los adelanto(s) de la ciencia de gobierno”<sup>319</sup> lo cierto es que el influjo del concepto de responsabilidad del Estado se materializará por su aplicación para equilibrar la relación gobernante-gobernado por los medios que ofrecen las garantías como la garantía de legalidad y la garantía de seguridad jurídica. Se trata de la adopción de una idea de justicia que Eduardo García de Enterría desprende de su interpretación del articulado de la Constitución de 1812 de Cádiz en la que se recogió el término responsabilidad en el concepto originado por la Revolución francesa de 1789, en tal articulado los Secretarios de despacho y empleados públicos eran responsables de las ordenes que contravinieran a la Constitución; atribuía a las Cortes la facultad de imputar responsabilidades sobre a los secretarios de despacho; la remoción de los Consejeros de Estado por el Tribunal Supremo de Justicia y la sujeción de los jueces a la estricta aplicación de la Ley<sup>320</sup>:

Se trataba precisamente, de conseguir la legalización definitiva de la justicia, uno de los grandes principios organizativos aportados por la Revolución francesa, de modo que los jueces no fuesen titulares de un supuesto poder moral superior para regir al pueblo, delegado en ellos por el Rey, quien a su vez lo había recibido directamente de Dios (así funcionaba la justicia desde sus orígenes medievales hasta aquel momento mismo), sino que fuesen, en la famosa teorización de MONTESQUIEU, la boca que pronuncia las palabras de la Ley al aplicar ésta a los casos concretos,

---

<sup>319</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español óp. cit.*, nota 46, p. 111.

<sup>320</sup> *Ibíd*em pp. 106-107.

técnica esencial para que la democracia, productora de la Ley en nombre del pueblo, fuese real y efectiva.<sup>321</sup>

Por supuesto que la transformación provocada por colocar al principio de legalidad como medio de legitimación de los actos del poder político, la ley es el medio para la garantía de los derechos, especialmente la garantía de seguridad jurídica requerida para el desenvolvimiento de las relaciones jurídicas en el marco estatal y particularmente para regir cumplimiento de las actividades de la Administración.<sup>322</sup>

En el ordenamiento constitucional mexicano la garantía de legalidad y la garantía de seguridad jurídica, han sido consagradas por el constituyente en el artículo 16, teniendo implicaciones también el 14, estos Constitucionales, con sus principios y subsiguientes garantías.

Con claridad debemos señalar nuestra posición sobre el concepto de garantía de legalidad, concluyéndose que la autoridad en nuestro caso, la fiscal, única y exclusivamente puede y debe hacer lo que le dicta la ley, y no más.

Sobre esta posición en el artículo 14 Constitucional, se establece: “Nadie puede ser privado de la vida, libertad, o sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”

A su vez el 16 de referido ordenamiento contiene: “Nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

---

<sup>321</sup> *Ibídem*, p. 107.

<sup>322</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la revolución francesa*, 2ª ed., editorial Civitas, Madrid, 2001, p. 131.

De esta manera se ve reflejado en nuestro Estado de Derecho, en donde solo se permite el acto de molestia al gobernado cuando la autoridad cumpla con los requisitos que establece la constitución para tales efectos, contemplados en el artículo 16 Constitucional, a decir:

- A) Orden o mandamiento escrito de autoridad competente
- B) Fundar y motivar la causa legal del procedimiento

El Poder Judicial de la Federación, ha sostenido la doble funcionalidad que tiene el principio de legalidad, en el acto administrativo, en relación con la interdicción de la arbitrariedad y el control jurisdiccional.<sup>323</sup>

---

<sup>323</sup> Época: Décima Época, Registro: 2005766, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III ,Materia(s): Constitucional, Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.), Página: 2239 PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL. Del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general. Bajo esa premisa, el principio mencionado tiene una doble funcionalidad, particularmente tratándose del acto administrativo, pues, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que legitima a las personas para cuestionar la validez de un acto desajustado a las leyes, pero, por otro, bajo la adopción del mismo principio como base de todo el ordenamiento, se genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere, en tanto no se demuestre lo contrario, presunción de legalidad ampliamente reconocida tanto en la doctrina como en la legislación nacional. Así, el principio de legalidad, apreciado en su mayor amplitud, da cabida al diverso de interdicción de la arbitrariedad, pero también conlleva que éste opere a través de un control jurisdiccional, lo que da como resultado que no basta que el gobernado considere que determinado acto carece de fundamentación y motivación para que lo estime no obligatorio ni vinculante o lo señale como fuente de un derecho incontrovertible a una sentencia que lo anule, sino que, en todo caso, está a su cargo recurrir a los órganos de control a hacer valer la asumida ausencia o insuficiencia de fundamento legal y motivación dentro de dicho procedimiento y, a su vez, corresponderá a la autoridad demostrar que el acto cuestionado encuentra sustento en una facultad prevista por la norma, so pena de que sea declarado contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que revela que los procedimientos de control jurisdiccional, constituyen la última garantía de verificación del respeto al derecho a la seguridad jurídica, cuyas reglas deben ser conducentes y congruentes con ese propósito. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Para nuestra investigación es relevante considerar estos criterios, en razón, de que, es precisamente a través del acto de autoridad, en el cual se materializa la facultad de ejercicio de atribuciones de la autoridad, la cual debe fundar y motivar sus actos, como requisito esencial del acto administrativo.

De forma muy anticipada, destacamos que no compartimos la misma posición sustentada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa,<sup>324</sup> en el caso de negativa al derecho de indemnización, cuando los daños y perjuicios haya sido con motivo de la determinación de un crédito fiscal, cuya nulidad sea determinada en base a un vicio cometido por la autoridad fiscal, por constituir un razonamiento contrario a nuestra hipótesis planteada, pero más que eso, porque dicha decisión no está sustentada en derecho, razonamiento que será ampliamente desarrollado en esta tesis, y diferimos principalmente, por qué en un

---

<sup>324</sup>RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ACTIVIDAD IRREGULAR. NO LA CONSTITUYEN LOS ACTOS REALIZADOS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PARA PROCEDER PENALMENTE POR DELITOS FISCALES SI EL RECLAMO INDEMNIZATORIO SE SUSTENTA EN LA NULIDAD DEL CRÉDITO FISCAL ANTECEDENTE.- De conformidad con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, constituirá actividad irregular susceptible de ser indemnizada, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate; asimismo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias P./J. 42/2008 y P./J. 43/2008, que llevan por rubro "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS" y "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA", determinó que dicha actividad irregular se refiere a los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración. Ahora bien, el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, dispone que para proceder penalmente por delitos fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá presentar la querella respectiva y declarar el perjuicio fiscal correspondiente. En este orden de ideas dichas actuaciones no pueden implicar actividad irregular del Estado, si el reclamo por concepto de indemnización presentado por el particular de la responsabilidad patrimonial se sustenta en la declaratoria de nulidad emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del crédito fiscal que sirvió de base para la denuncia penal, cuando el motivo de esa sentencia haya sido un vicio cometido por la autoridad fiscal y que ello no implique que haya quedado desvirtuada en el fondo la determinación en el sentido de que el contribuyente dejó de cumplir con las obligaciones fiscales que causaron el crédito en cuestión. VII-P-2aS-373 R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año III. No. 26. Septiembre 2013. p. 128

Estado de Derecho que se jacte de Moderno, no se deben crear institutos jurídicos por moda o tendencias, sino, en razón de una tutela y observancia real de los derechos fundamentales que se otorgan y protegen en los mismos, y además por todas y cada una de las comprobaciones que llevaremos a cabo.

## 1.2 Conceptos fundamentales de Fundamentación y Motivación

Uno de los aspectos esenciales que caracterizarán al derecho público europeo es la conceptualización del derecho subjetivo como contrapeso de los actos arbitrarios de los poderes públicos. A juicio de Eduardo García de Enterría: “El problema es determinar cómo se defiende ese derecho de libertad para preservar su incolumidad ante las órdenes arbitrarias, marginales o contrarias a la Ley.”<sup>325</sup> Reflexiona que los dos medios de garantía de los derechos que la Declaración planteó fue el derecho a la resistencia y la condena penal al agente arbitrario, mientras el segundo medio conlleva nuevamente al principio de responsabilidad de los representantes y agentes públicos, el derecho de resistencia, prosigue, Eduardo García de Enterría procede del ropaje del derecho medieval: “Toda la evolución posterior, consistirá, como veremos en el capítulo siguiente, en reconducir este derecho de resistencia hacia una acción judicial, por la que se pide al juez que restituya al demandante su situación arbitrariamente afectada por el agente que obra al margen o en contradicción con la ley.”<sup>326</sup> Se refiere al derecho “esencialmente judicial”<sup>327</sup> que caracteriza a los ordenamientos jurídicos de Estados Unidos y de Inglaterra.<sup>328</sup>

Sin embargo, con este preámbulo hemos querido insistir en que si el principio de seguridad jurídica se desarrolla por el principio de legalidad esta

---

<sup>325</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la revolución francesa* Op, cit, nota 322, p. 138.

<sup>326</sup> *Ibidem*, p. 139.

<sup>327</sup> *Ibidem*, p. 150.

<sup>328</sup> *Idem*.

garantía puede interpretarse dentro del ámbito de la “técnica del derecho de resistencia contra el poder arbitrario y la opresión.”<sup>329</sup> Rigoberto Gerardo Ortiz Treviño subdivide a la garantía de seguridad jurídica en la garantía de exacta aplicación de la ley y en la garantía de fundamentación y motivación.<sup>330</sup> El artículo 16 de la Constitución expresa esta garantía al señalar: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

La garantía de fundamentación y motivación de los mandamientos escritos<sup>331</sup>, identificará a las técnicas del Derecho público, por ejemplo Rigoberto Ortiz Treviño sostiene en ese sentido que los actos de la autoridad, los de derecho público están limitados por la ley, no así los de derecho privado.<sup>332</sup> El ciudadano del Estado moderno y de la Revolución francesa, particularmente, ha dejado de ser un súbdito, además de que se le reconoce una esfera inviolable, la lógica de los derechos del hombre es fundamento claro de que el ciudadano no está sujeto a personas imbuidas por una voluntad divina o superior, el juez, expresa, Eduardo García de Enterría, también está sujeto la Ley, como el ciudadano: “Esa necesidad de ser informado de por qué y cómo la Ley resuelve el problema que el proceso ha de resolver es una necesidad derivada de la condición libre del justiciable; es, además, un forma de excluir la arbitrariedad decisoria del juez, que ningún principio del sistema permite; en fin, un instrumento de defensa, para que el justiciable pueda, en su caso, impugnar la sentencia ante una nueva instancia.”<sup>333</sup>

El principio de legalidad que consagra entonces que todo acto de autoridad debe estar justificado por una ley previa, es una garantía de motivación y

---

<sup>329</sup> *Ibidem*, p. 143.

<sup>330</sup> ORTIZ TREVIÑO, Rigoberto Gerardo, *La seguridad jurídica Los derechos humanos en la jurisprudencia mexicana*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2004, p. 142.

<sup>331</sup> *Ibidem*, p. 150.

<sup>332</sup> *Ibidem*, p. 148.

<sup>333</sup> SALINAS GARZA, Juan Ángel, *La Tutela Judicial Efectiva de la Ley y del Ciudadano. Desde el punto de Vista Procesal y Constitucional*, Editorial Lazcano, México, 2014.



fundamentación como bien lo afirma Rigoberto Gerardo Ortiz Treviño.<sup>334</sup> Así también, para Álvaro Castro Estrada el principio de legalidad constata que toda actividad del Estado debe sujetarse a la ley,<sup>335</sup> pero en una lectura garantista este principio de legalidad se coloca a favor del ciudadano, cuando se respeta esa garantía de fundamentación y motivación, siendo así la Constitución establece esta autolimitación al poder político. Desde este punto de vista la fundamentación indica los preceptos legales en los que la autoridad sustenta su decisión y la motivación conlleva al razonamiento de la autoridad emisora, es decir que explica las razones por las cuales, al particularizar el ordenamiento jurídico al caso, fueron aplicables los preceptos legales que son aplicables al acto.

Por su parte, jurisdiccionalmente el Poder Judicial de la Federación, refiere a este principio de la siguiente manera:

#### **“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, CONCEPTO DE.**

La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa.”<sup>336</sup>

---

<sup>334</sup> ORTIZ TREVIÑO, Rigoberto Gerardo, *La seguridad jurídica Los derechos humanos en la jurisprudencia mexicana op. cit., nota 330*, p. 150.

<sup>335</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado op. cit., nota 99* p. 258.

<sup>336</sup> Época: Octava Época, Registro: 209986, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, Noviembre de 1994, Materia(s): Penal, Tesis: I. 4o. P. 56 P, Página: 450

Sobre este tema, existen criterios individuales de cada concepto de fundamentación y motivación, también emitidos por el Poder Judicial de la Federación.<sup>337</sup>

Por lo que toca, al ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en razón de su competencia, fija que la deficiencia de la fundamentación y motivación, se asimilan a la ausencia y no a la indebida fundamentación y motivación.<sup>338</sup>

Las posiciones teóricas y jurisdiccionales, que hemos señalado, sirven de sustento a nuestro planteamiento del problema, ya que, todo acto del Servicio de Administración Tributaria, que no colme dichas exigencias, primeramente, deberá ser considerado ilegal, por no configurarse conforme a la norma, y posteriormente puede ser sustento de la responsabilidad patrimonial del este, en el caso de que así se acredite con los elementos necesarios.

---

<sup>337</sup> Véase Rubro: “FUNDAMENTACIÓN. (ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL)”. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Parte: XIV-julio, Página: 599; SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Precedentes: Amparo directo 254/92. Armando Durán Sánchez. 1 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Tarcicio Obregón Lemus. Secretario: Nelson Loranca Ventura. Rubro “MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE”. Tesis Seleccionada; Parte: XIII-febrero; Página: 357; SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO. Precedentes Amparo directo 926/93. Gigante, S. A. de C. V. y coags. 23 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretario: Pablo Rabanal Arroyo. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Octava Época; Fuente: Semanario Judicial de la Federación

<sup>338</sup> IV-P-1aS-15 FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- SU DEFICIENCIA SE ASIMILA A LA AUSENCIA Y NO A LA INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- Si bien la resolución administrativa que finque responsabilidad solidaria a los socios o accionistas resulta ilegal por el hecho de no precisar cuál de los supuestos de la fracción III del artículo 26 del Código Fiscal de la Federación se actualiza, ello tan solo implica que el fundamento en la resolución impugnada sea insuficiente, mas no que, como lo sostuvo la Sala a quo, hubiera existido una indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, ya que se puede establecer con claridad que sólo se trató de una deficiencia por ausencia en la fundamentación, al no especificar en qué supuestos se encontraba la actora de los que señalan los incisos a), b) y c) de la fracción III del numeral en comento; en tal virtud, al omitirse el requisito formal de fundamentación y motivación a que alude el artículo 238 fracción II, la declaración de nulidad debe ser para efectos, como lo prevé el artículo 239 último párrafo y no lisa y llana, como pretende la Sala a quo, quien consideró que se estaba en presencia de una indebida fundamentación, causal contemplada en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación. (4) R.T.F.F. Cuarta Época. Año I. No. 3. Octubre 1998. p. 38

Vemos que resulta extremadamente relevante, el cumplimiento de estos requisitos constitucionales. Sobre este punto toral, se ha pronunciado el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, precisamente en las sentencias que anexamos al final de este documento. Dándonos la razón, en nuestra hipótesis planteada.

## **2. Concepto Constitucional de la Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano**

Desde el año 2002, nuestra Constitución reconoció expresamente la institución de responsabilidad patrimonial del Estado, que señaló Luis José Béjar Rivera había venido desenvolviéndose en el derecho mexicano una regulación por el derecho civil, en la modalidad de una responsabilidad subsidiaria o solidaria.<sup>339</sup> La reforma al segundo párrafo del artículo 113 constitucional detalla Acosta García estableció el sistema de responsabilidad del Estado la obligación del Estado de indemnizar por las actividades administrativas irregulares, desde su punto de vista el legislador limitó la responsabilidad patrimonial del Estado para que el desarrollo de la doctrina y de las experiencias jurídicas nacional y comparadas, permitirán en un momento posterior ampliar el ámbito de la responsabilidad patrimonial del Estado a los actos legislativos y judiciales.<sup>340</sup>

Por su parte, Luis José Béjar Rivera subraya que la adición al artículo 113 en la reforma del año 2002 operó un “reentendimiento” de la responsabilidad patrimonial del Estado, que ya había sido originariamente regulada por el derecho civil, pero que al elevarla a rango constitucional, recapitulando la institución al orden jurídico administrativo, reconociendo el objeto de esta institución:

---

<sup>339</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la administración op. cit., nota 146*, p. 261 y p. 271.

<sup>340</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos op. cit., nota 83*, p. 155.

“...promover los reclamos de reparación de daños y perjuicios sufridos por una actividad administrativa irregular.”<sup>341</sup>

Se infiere que el legislador en su regulación constitucional acertó en constitucionalizar la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en atención a que como señala Luis José Béjar Rivera el precepto reconoció el carácter objetivo y directo de la responsabilidad patrimonial del Estado prevalece el criterio de la lesión antijurídica, aunque el supuesto imputable es por actividad administrativa irregular.<sup>342</sup>

No obstante, el actual sistema de responsabilidades, en materia del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado fue objeto de una nueva reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo del 2015, el texto estableció: “La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”<sup>343</sup>

Del carácter constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado Manuel Lucero Espinosa resalta que esta responsabilidad es objetiva porque parte de la consideración de que el gobernado no tiene el deber jurídico de soportar los daños y directa porque el gobernado puede demandar directamente al Estado y no a los servidores públicos.<sup>344</sup>

Sin embargo, en la interpretación de la actividad administrativa irregular precisa Luis José Béjar Rivera que la responsabilidad patrimonial del Estado no se vincula a la ilegalidad de los actos de autoridad, porque la obligación de reparar el daño o perjuicio no depende de la nulidad del acto, así que la importancia para la

---

<sup>341</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la administración op. cit.*, nota 146, p. 262.

<sup>342</sup> *Ibidem*, pp. 262-263.

<sup>343</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

<sup>344</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito federal op. cit.*, nota 88, p. 57.

generación de responsabilidad patrimonial no depende de la ilegalidad o legalidad del acto, en el suceso de que la Administración lesione el patrimonio o derechos de los gobernados, infiere Luis José Béjar sin justificación legal que lo autorice y aunque no se considere ilegal la actividad.<sup>345</sup> Así la acción u omisión que produce el daño o perjuicio es la actividad administrativa irregular.

Para nosotros, esta posición resulta contraria a lo que señala la ley, pues es precisamente que, a través de esa actividad administrativa irregular, que en el caso es traducida como la ilegalidad del acto, o procedimiento; como acto inicial, que condiciona el nacimiento de la responsabilidad patrimonial. Por lo cual nosotros consideramos que se encuentra completamente vinculada a la ilegalidad del acto de autoridad. Pensar de otra forma sería ocioso, pues la actividad administrativa irregular, es aquella que no ha seguido la ley, y por tanto es algo ilegal.

## **2.1 Elementos de la Responsabilidad**

En el estudio de los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado, para Manuel Lucero Espinosa los elementos son: acción u omisión; los sujetos; el daño; la antijuridicidad y el nexo causal.<sup>346</sup> Por su parte para Álvaro Castro Estrada, la relación jurídica obligacional de la responsabilidad patrimonial del Estado se integra por los sujetos,<sup>347</sup> el daño o lesión patrimonial y el nexo causal.<sup>348</sup> Agregaríamos que se debe considerar que para el fundamento y la

---

<sup>345</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la administración op. cit.*, nota 146, p. 263.

<sup>346</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito federal op. cit.*, nota 88, pp. 57-58.

<sup>347</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado op. cit.*, nota 99, p. 328.

<sup>348</sup> *Ibidem*, p. 337.

naturaleza de la responsabilidad patrimonial del Estado existen tres criterios: criterio de la culpa; criterio de la falta del servicio y el criterio de la lesión antijurídica.<sup>349</sup> Estos últimos criterios fueron abordados en el apartado relativo a las teorías de la responsabilidad pero los mencionamos por la importancia que tienen para acreditar la responsabilidad en la acción u omisión que la constitución califica como actividad administrativa irregular.

Por su parte, Acosta García comenta que los presupuestos para configurar responsabilidad patrimonial son la lesión del derecho o del bien jurídico protegido de una persona y el nexo de causalidad entre la lesión producida y el funcionamiento de los servicios públicos.<sup>350</sup>

Para Eduardo García de Enterría la relación jurídica obligacional que configura a la responsabilidad patrimonial del Estado requiere para su existencia de dos sujetos. Uno considerado como sujeto activo: “quien tiene el derecho personal de exigir una prestación”<sup>351</sup> y que es el particular y el sujeto pasivo a quien le es atribuida la obligación jurídica de otorgar la prestación exigida,<sup>352</sup> se refiere al Estado, aunque es necesario tener en cuenta la entidad administrativa con independencia de que se pudiera individualizar el daño al servidor público causante.<sup>353</sup>

Manuel Lucero Espinosa describe que el sujeto pasivo es cualquier ente público federal al que se le impute el daño. El daño debe ser causado por actividad administrativa irregular: “...que cause daño a cualquiera de los bienes o derechos de la víctima, ya sea por acción o por omisión, por actos o por hechos

---

<sup>349</sup> *Ibidem*, pp. 262-271.

<sup>350</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos op. cit.*, nota 83, p. 171.

<sup>351</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado op. cit.*, 99, p. 328.

<sup>352</sup> *Ibidem*, p. 328.

<sup>353</sup> *Ibidem*, p. 329. y. 330.

administrativos, conozca o no al servidor público que actuó o que omitió la acción.”<sup>354</sup>

La relación jurídica existente entre los sujetos es una relación jurídico-administrativa comenta Manuel Lucero Espinosa y los entes públicos federales de cualquiera de los órganos de los tres poderes del Estado o entes federales son imputables como sujetos pasivos por la afectación moral o patrimonial al gobernado, según lo dispone el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado vigente y señala Manuel Lucero Espinosa que la excepción de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de responsabilidad patrimonial también de conformidad al artículo 2 de la citada ley por las recomendaciones, opiniones y actos de su competencia contradice el artículo 113 constitucional por la reforma constitucional del año 2002, en una lectura con la reforma constitucional del título cuarto del 27 de mayo de 2015 se constatan que los razonamientos del autor son acertados.

También en materia de los sujetos de la relación jurídico-patrimonial, los sujetos pasivos pueden encontrarse en una situación de concurrencia, anota Álvaro Castro Estrada, que incluso en la concurrencia pueden participar particulares, esto de conformidad a que como apunta Manuel Lucero Espinosa el daño puede ocasionarse por una o varias causas que es lo que produce una “concurrencia de causas.”<sup>355</sup> De forma que el establecimiento de los sujetos en esta relación depende del criterio del criterio causal o de la concurrencia entre diferentes entes públicos, que puede ocurrir siguiendo a Manuel Lucero Espinosa, con intervención de diferentes agentes públicos, la participación de la víctima, concurrencia entre entes públicos federales, o por la intervención de terceros como son los concesionarios de los servicios públicos, en estos supuestos el

---

<sup>354</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito federal op. cit.*, nota 88, p. 62.

<sup>355</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito federal op. cit.*, nota 88, p. 64.

concesionario responde directamente por el daño o perjuicio patrimonial a los particulares.<sup>356</sup>

De los precedentes jurisdiccionales se sostiene los siguientes elementos:

## **2.2 Actividad Administrativa Irregular**

El artículo 109 constitucional al establecer la responsabilidad patrimonial del Estado por actividad administrativa irregular despliega el carácter que deberá tener la actividad de los órganos del Estado cuyo incumplimiento de sus obligaciones produce el daño. Manuel Lucero Espinosa destaca que la actividad administrativa irregular ocurre por acción u omisión.<sup>357</sup>

Es importante hacer notar que la actividad administrativa irregular debe estudiarse como observa Monserrat Cid Cabello con atención al carácter objetivo y directo de la responsabilidad patrimonial del Estado.<sup>358</sup> Se trata de una noción que en materia de la función administrativa relaciona la causa generadora del daño a un carácter irregular de la actividad o prestación del servicio, sin embargo, para Monserrat Cid Cabello, la noción de actividad irregular es discordante del propio carácter de responsabilidad objetivo, más enfocado en la obligación de reparar o indemnizar el daño, que en el carácter ilícito o culposo de la acción u omisión.<sup>359</sup>

Según, Cid Cabello, la noción de actividad irregular del Estado significa el incumplimiento de las obligaciones legales de carácter administrativo, la prestación de un servicio de manera defectuosa, una desviación de los estándares

---

<sup>356</sup> *Ibidem*, pp. 63-67.

<sup>357</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>358</sup> CID CABELLO, Monserrat, *La responsabilidad patrimonial del Estado en México, Análisis legal y jurisprudencial*, Tirant Lo Blanch, México, 2014, p. 43.

<sup>359</sup> *Ibidem*, pp. 42-43.



que deben regir la actividad o el servicio, en suma los estándares básicos de la administración y que se encuentran respaldados por la ley o el reglamento.<sup>360</sup>

Como ya se analizó en el capítulo primero y en el capítulo segundo la función administrativa del Estado, se entiende por las potestades administrativas, función formal de la Administración, que según Jorge Fernández Ruíz sectores como la reglamentación, ayuda a la iniciativa privada y a las empresas de interés colectivo, creación y gestión de los servicios públicos y contencioso administrativo.<sup>361</sup> Pero en términos generales y sin olvidar que los tres órganos del Estado ejercen funciones materiales,<sup>362</sup> para Jorge Fernández Ruíz las actividades de la administración pública se subdividen en actividades de policía, de fomento, servicios públicos y de gestión o actividad económica del Estado.<sup>363</sup> Sostiene Jorge Fernández Ruíz que todas las actividades de la función administrativa tienden a la ejecución de los mandatos legales, y la ley es el límite y condición para el ejercicio de esa función.<sup>364</sup>

Desde el punto de vista amplio de la doctrina de la responsabilidad patrimonial del Estado, así para Cid Cabello, una interpretación amplia del precepto y basados en la teoría de la separación de poderes y en la unidad del poder del Estado, los actos de la actividad administrativa aplicando un criterio material pudieran abarcar a los actos materialmente administrativos emitidos por los órganos legislativo y judicial: “Por ello, para establecer la “actividad administrativa irregular” se debe atender a la naturaleza de las funciones tomando en cuenta el criterio material que es objetivo y prescinde del órgano que realiza la función y considera el acto en sus elementos naturales o propios.”<sup>365</sup> Aclaremos que no se pretende que la institución, responsabilidad patrimonial del Estado sea

---

<sup>360</sup> CID CABELLO, Monserrat, *La responsabilidad patrimonial del Estado en México, Análisis legal y jurisprudencial*, op. cit., nota 358, p. 44.

<sup>361</sup> FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 7ª ed., editorial Porrúa, México, 2016 p. 79.

<sup>362</sup> *Ibidem*, p. 77.

<sup>363</sup> *Ibidem*, p. 79.

<sup>364</sup> *Ibidem*, p. 78.

<sup>365</sup> CID CABELLO, Monserrat, *La responsabilidad patrimonial del Estado en México, Análisis legal y jurisprudencial* op. cit., nota 358, p. 46.

aplicable de forma incongruente, por ello su distinción de otras instituciones afines, pero si destacar que la misma tiene una función enfocada en el daño, por lo tanto la amplitud o restricción de la noción actividad administrativa irregular es un elemento para la configuración de la responsabilidad, es así que si el objeto es indemnizar o reparar, la importancia de la actividad irregular es sustancial para obtener la causa generadora del incumplimiento de las obligaciones o del comportamiento deficiente del servicio que ocasionó en el particular un daño del que no tenía el deber jurídico de soportar.

De los cuatro sectores de la función administrativa del Estado se infiere la actividad administrativa irregular puede generarse en la prestación de un servicio público si este fuere deficiente, sin embargo, como aclara Cid Cabello, el servicio público debe prestarse cumpliendo con estándares que califican su regularidad, la deficiencia obviamente es una contravención, señala Cid Cabello, para la regulación constitucional. Desde el punto de vista de las funciones públicas, la actividad administrativa irregular podrían generar un pasivo difícil, en este sentido es conveniente la distinción entre función pública y servicio público.<sup>366</sup> Sin embargo, aunque si bien la actividad prestacional es la más proclive por el impacto cotidiano que sus actos tienen sobre los particulares, la actividad administrativa concerniente a la función pública si puede ser considerada en su actividad administrativa irregular todos los entes públicos que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado vigente (artículo 2) vincula.

En este orden de ideas, el estudio con figuras afines, así como una puntualización en el deber de indemnizar y la encomienda para que las autoridades eviten incurrir en la actividad irregular pudieran ser paliativos.

Sobre este punto total, radica el objeto de nuestro estudio, resulta imprescindible a nuestro juicio, el criterio, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 4/2004 y el Amparo en

---

<sup>366</sup>CID CABELLO, Monserrat, *La responsabilidad patrimonial del Estado en México, Análisis legal y jurisprudencial op. cit.*, nota 358, pp. 48-50.

Revisión 1338/2014. En esta acción de inconstitucionalidad se establece claramente que la responsabilidad ha de entenderse directa cuando los daños patrimoniales con causados por una actividad irregular del Estado, entendida a la luz de la teoría del riesgo, como actos de administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración, y sin que en su realización haya intervenido el dolo.<sup>367</sup>

Bajo este criterio, todo acto que no esté conforme a la norma, es ilegal. Si los actos administrativos como requisito, deben contener la fundamentación y motivación, la inobservancia o indebida observancia de estas dos condicionantes, resulta inconstitucional.

Apoya nuestra posición en la hipótesis que se estableció, adicionalmente, los criterios asilados que han sido sustentados, la Quinta Sala Auxiliar del actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con relación a lo que debemos entender por actividad administrativa irregular, en sentido de: a) la omisión de circunstanciar hechos conocidos durante la visita domiciliaria la constituye,<sup>368</sup> y, b) también la forma de distinguirla, consistente en si el acto se ajusta o no a las disposiciones legales.<sup>369</sup>

---

<sup>367</sup> Véase Acción de Inconstitucionalidad 4/2004 y el Amparo en Revisión 1338/2014.

<sup>368</sup> VII-CASA-V-87 ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR. LA CONSTITUYE LA OMISIÓN DE CIRCUNSTANCIAR DEBIDAMENTE HECHOS CONOCIDOS DURANTE LA VISITA DOMICILIARIA.- Al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 4/2004, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación examinó el proceso legislativo relativo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y concluyó que la actividad administrativa irregular del Estado es aquella que se realiza sin atender a la normatividad establecida previamente por el Estado para llevar tal actuación en forma precisa. En tal virtud, se identifica como actividad administrativa irregular del Estado, el levantamiento de actas parciales en una visita domiciliaria, cuando se deja de cumplir con la formalidad establecida en la fracción I, del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, relativa a hacer constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores; pues tal omisión implica el incumplimiento a la normatividad específica para el levantamiento de las actas aludidas. R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año V. No. 48. Julio 2015. p. 551

<sup>369</sup> VII-CASA-V-86 ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR. FORMA DE DISTINGUIRLA DE ENTRE LAS ACTUACIONES DE LA AUTORIDAD.- Acorde con el artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado tiene la obligación de responder por los daños que cause en bienes o derechos de particulares con motivo de su actividad administrativa irregular. Al respecto, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 4/2004,

En el Amparo directo en revisión 2278/2014, la Segunda Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación, realiza un apunte que puede generar confusión, al considerar, que no por el hecho de que en el juicio contencioso administrativo, se declare nulo el acto administrativo, implica que se tenga por acreditada la actividad irregular.<sup>370</sup> Sin embargo, nuestra posición es contraria, ya que la ilegalidad del acto, genera su nulidad, y ésta acredita la actividad administrativa irregular, precisamente ante tal nulidad.

Estamos convencidos de que esta decisión anteriormente señalada, interpretada de forma adecuada, válida, lo que establece la propia ley, en el sentido, de que se debe acreditar todos y cada uno de los elementos de la responsabilidad patrimonial para tener derecho a la misma, sin embargo, la Segunda Sala, propone una noción más amplia de lo que es actividad

---

así como el Amparo Directo en Revisión 1338/2014, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que la actividad administrativa irregular del Estado, es aquella que se realiza sin atender a la normatividad establecida previamente por el Estado para llevar tal actuación en forma precisa; por lo que distinguir si una actuación de la autoridad tiene o no el carácter de actividad administrativa irregular para los efectos a que se refiere el citado dispositivo constitucional, depende de que se ajuste o no a las disposiciones legales. R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año V. No. 48. Julio 2015. p. 550

<sup>370</sup> Época: Décima Época Registro: 2008437 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: 2a. V/2015 (10a.) Página: 1772 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA NULIDAD DEL ACTO IMPUGNADO DECRETADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NO IMPLICA, NECESARIAMENTE, UNA ACTIVIDAD IRREGULAR DEL ENTE ESTATAL. La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es reglamentaria del párrafo segundo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. En esa lógica, el hecho de que en el juicio contencioso administrativo se declare la nulidad del acto impugnado no implica, necesariamente, que se tenga por acreditada "la actividad irregular" del ente estatal, en virtud de que la ley citada prevé las cargas probatorias y principios que deben observarse para ese efecto, siendo un requisito ineludible acreditar la relación causal entre la acción u omisión imputada al ente estatal y el daño causado, y que a su vez, se puedan hacer valer las excepciones señaladas en la ley; máxime que el artículo 20 del referido ordenamiento legal establece que la nulidad del acto administrativo "no presupone por sí misma derecho a la indemnización", pues para ello debe sustanciarse el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, conforme a las reglas de la ley reglamentaria mencionada. Amparo directo en revisión 2278/2014. TV Azteca, S.A. de C.V. 27 de agosto de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero. Esta tesis se publicó el viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

administrativa irregular con esta decisión, ya que aparentemente abandona su criterio sostenido en la Acción de Constitucionalidad 4/2004, en el cuál, como condición simple, señala que toda actuación que no estuviera conforme a la norma es irregular.

A nuestro juicio, la consideración del Juicio de Amparo en Revisión 2278/2014, es errónea, en razón de confundir los elementos y requisitos necesarios para la procedencia de la responsabilidad patrimonial, con aquel que condiciona si una actividad es o no irregular, traduciendo a nuestro entender esto, con el principio de legalidad.

Resulta pertinente, además, citar el reciente criterio jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo 6/2016, en el sentido de que la ilicitud de acto administrativo no configura en sí misma, la actividad administrativa irregular.<sup>371</sup>

---

<sup>371</sup> Época: Décima Época Registro: 2012999 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II Materia(s): Administrativa Tesis: 2a. CVII/2016 (10a.) Página: 1558 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ILICITUD DEL ACTO ADMINISTRATIVO NO CONFIGURA, EN SÍ MISMA, LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR. De acuerdo con la tesis 2a. V/2015 (10a.) (\*) sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la nulidad del acto administrativo no presupone, por sí misma, el derecho a la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, pues el legislador estableció un procedimiento específico para ello, establece los lineamientos y bases adjetivas que deben respetarse en aras de determinar si ha lugar al pago de daños y perjuicios al particular, precisamente, por esa actividad lesiva, el cual debe sustanciarse, pues de lo contrario, se correría el riesgo de transgredir indebidamente el equilibrio presupuestario que se pretende conservar mediante el sistema de responsabilidad patrimonial estatal. Como se advierte de lo anterior, la determinación jurisdiccional de la ilegalidad del acto administrativo no se traduce, en sí y por sí misma, en la acreditación de la actividad administrativa irregular, sino que únicamente sirve de base para sustentar la reclamación que los gobernados interpongan por la responsabilidad patrimonial del Estado. En ese sentido, resulta válido aseverar que toda actividad administrativa irregular se traduce en un acto ilícito, mas no todo acto declarado ilícito constituye una actividad administrativa irregular; en tanto que la actualización de ésta tiene sus propias reglas adjetivas y sustantivas que son inherentes al sistema de responsabilidad patrimonial del Estado. Máxime que, de la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se desprende que la actividad administrativa irregular debe concebirse como aquella que se genera excepcionalmente, y que la "irregularidad" de la conducta no debe vincularse con su "ilicitud", pues no son vocablos equiparables tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado, en tanto ésta se proyecta a la responsabilidad objetiva y directa del Estado mexicano de reparar los daños ocasionados por los particulares y que no tengan la obligación jurídica de soportar, conforme a las bases y lineamientos instituidos en la propia responsabilidad patrimonial del Estado. Amparo directo 6/2016. Manuel Luna Pérez y otro. 7 de septiembre de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José

Finalmente, *Arrêt de principe CE, 21 mars 2011, n° 306225, Krupa*,<sup>372</sup> apoya nuestra posición, pues con mucha claridad, señala algunos de los supuestos:

Condiciones que permiten vincular la responsabilidad de los servicios fiscales

El daño causado a la contribuyente no puede resultar únicamente de pago de impuestos. Puede estar constituido:

- Las consecuencias materiales de las decisiones tomadas por la administración;
- Los problemas en las condiciones de vida que el contribuyente justifique.

El daño no es su causa directa y cierta en la falla de la administración, si funda:

- sea que ella habría tomado la misma decisión impositiva si se hubiera cumplido con las formalidades prescritas o basado su apreciación en pruebas que no tuvo en cuenta;
- O bien otra base jurídica que aquella que adoptó inicialmente justifique la imposición.

Resulta trascendente que, en derecho francés, explícitamente la responsabilidad patrimonial de la administración tributaria, se ha forjado una lista

---

Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó contra consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Impedido: Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

<sup>372</sup> **B. - Conditions permettant d'engager la responsabilité des services fiscaux** *Le préjudice causé au contribuable ne saurait résulter du seul paiement de l'impôt. Il peut être constitué : des conséquences matérielles des décisions prises par l'administration ; des troubles dans ses conditions d'existence dont le contribuable justifie. Le préjudice ne trouve pas sa cause directe et certaine dans la faute de l'administration si celle-ci établit : soit qu'elle aurait pris la même décision d'imposition si elle avait respecté les formalités prescrites ou fait reposer son appréciation sur des éléments qu'elle avait omis de prendre en compte ; soit qu'une autre base légale que celle initialement retenue justifie l'imposition. Enfin, l'administration peut invoquer le fait du contribuable ou, s'il n'est pas le contribuable, du demandeur d'indemnité comme cause d'atténuation ou d'exonération de sa responsabilité.*

de las posibles rubros ( las consecuencias materiales y las de condiciones de vida) que pueden ser indemnizables.

En estas condiciones el Servicio de Administración Tributaria, sostenemos que la omisión de la debida fundamentación y motivación de los actos administrativos, e traduce en una ilegalidad manifiesta, que, inicialmente nulifica el acto, y ésta nulidad, es consecuencia precisamente de una actividad administrativa irregular de la autoridad fiscal, por no estar conforme a la norma el acto, siendo ésta, el principal requisito para sustentar la obligación, es decir, comprobar la actividad administrativa irregular, ya que el contribuyente no tiene obligación jurídica de soportar actos ilegales, como claramente ha resultado nuestro ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en las sentencias que anexamos y comprueban nuestra hipótesis y que comentamos de forma breve al final de este documento.

## 2.3 Daño

Si el objeto de la responsabilidad es como sostiene Álvaro Castro Estrada, la reparación del daño producido al sujeto activo, con independencia de que la conducta<sup>373</sup>, es decir, como lo establece el artículo 109 constitucional sea la actividad administrativa irregular. Entonces la reparación se dirige a indemnizar o compensar al sujeto activo que haya padecido daños en sus bienes o derechos y que se acredite que no tiene la obligación jurídica de soportar el daño.<sup>374</sup> Así sostiene Álvaro Castro Estrada que el daño es un presupuesto de la responsabilidad del Estado,<sup>375</sup> mientras que para Monserrat Cid Cabello es un

---

<sup>373</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, op. cit., nota 99, p. 333.

<sup>374</sup> *Idem*.

<sup>375</sup> *Ibidem*, p. 336.

elemento esencial.<sup>376</sup> La finalidad de la responsabilidad patrimonial del Estado, sostiene Monserrat Cid Cabello es reparar mediante indemnización el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa irregular.<sup>377</sup>

A la luz del sistema fuentes, y atendiendo a la doctrina,<sup>378</sup> la noción daño, como definición legal según el Código Civil Federal (2108) es entendida: “Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.”<sup>379</sup>

El daño es el elemento esencial para comprender lo que para Oriol Mir Puigpelat es la función esencial de la institución de responsabilidad patrimonial de la Administración que es una función de reparación de daños, función compensatoria, producida por el “giro o tráfico administrativo”<sup>380</sup>, lo que en el derecho público mexicano, encuentra un equivalente en la noción de actividad administrativa irregular, término ya expuesto. Pues bien, Oriol Mir Puigpelat escribe sobre los efectos que el elemento de daño tiene para la imputación de responsabilidad patrimonial de la Administración:

No cabe, en efecto, concebir una responsabilidad administrativa que no tenga como objetivo primordial la compensación de daños, la indemnización de las víctimas. Que la responsabilidad de la Administración nazca sólo cuando se haya producido un daño, que la medida de la cantidad de dinero que ésta deberá satisfacer venga determinada por el alcance del daño y que dicha cantidad de dinero sea entregada a la víctima son algunas de las características del sistema español que ponen de relieve la función compensatoria de la misma.<sup>381</sup>

---

<sup>376</sup> CID CABELLO, Monserrat, *La responsabilidad patrimonial del Estado en México, Análisis legal y jurisprudencial op. cit.*, nota 358, p. 52.

<sup>377</sup> *Idem.*

<sup>378</sup> *Idem.*

<sup>379</sup> *Código Civil Federal.*

<sup>380</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la administración Hacia un nuevo sistema op. cit.*, nota 147, p. 115.

<sup>381</sup> *Ibidem*, p. 115.



De lo anterior se desprende que el daño, da lugar al carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial del Estado, por ello Manuel Lucero Espinosa lo describe como un elemento objetivo de esta relación jurídico-obligacional.<sup>382</sup> El artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado proporciona la clasificación legal sobre daños: daños materiales, daños personales y daños morales.<sup>383</sup> Sin duda la conformación de los tipos de daños es relevante para el derecho de daños público<sup>384</sup> que tiene su origen en el derecho a la seguridad de las víctimas pero que se tiene que equilibrar, sostiene Oriol Mir Puigpelat, con “conciliar el derecho a actuar del autor de daños.”<sup>385</sup>

Es decir, que para la determinación de si un daño merece o no ser indemnizado, además de las clasificaciones de daños que han sido analizadas por la doctrina se requiere distinguir entre el carácter lícito o ilícito del daño cuando sea necesario, sin embargo, el enfoque puede ser inicialmente enfocarse en la antijuridicidad del daño y no en la antijuridicidad de la conducta, es decir que la responsabilidad por culpa solo se puede proceder en los supuestos que el estado pueda ejercer acción resarcitoria.

El Código Civil Federal lo define, en el artículo 2108 como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.

## **2.4 Carácter Objetivo y Directo**

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (artículo 1) establece que la responsabilidad extracontractual del Estado es objetiva y

---

<sup>382</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito federal*, op. cit., nota 88 p. 67.

<sup>383</sup> *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*.

<sup>384</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración Hacia un nuevo sistema*, op. cit., nota 147 p. 158.

<sup>385</sup> *Ibidem*, p. 166.

directa,<sup>386</sup> y de manera implícita consagra el derecho a la indemnización.<sup>387</sup> Para comprender la naturaleza de la responsabilidad patrimonial del Estado que es objetiva y directa, es necesario acceder al planteamiento de Oriol Mir Puigpelat: “Actualmente, sin embargo, predomina una noción objetiva de culpa: basta infringir la norma objetiva de cuidado para incurrir en culpa. No se adapta el examen de la culpabilidad a las concretas características del sujeto que ha causado el daño.”<sup>388</sup>

Como se detalló en el capítulo primero en la sección relativa a las teorías de la responsabilidad, la teoría objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado que se relaciona con la teoría de la lesión antijurídica<sup>389</sup> que sostiene como relevante para la justificación de la responsabilidad patrimonial del Estado, la reparación de la lesión según lo plantea Acosta García.<sup>390</sup> Esta calificación de la responsabilidad del Estado como objetiva aparece expuesta por Luis José Béjar Rivera:

El balance entre las potestades públicas, normalmente colocadas en un plano de supra a subordinación respecto del gobernado, en ocasiones ha permitido que se establezca como dogma del derecho público una posición privilegiada del primero respecto de estos últimos, lo que ha llevado a establecer que en el mismo origen de la tutela de los actos de autoridad uno de sus pilares sea justamente la reparación del daño.<sup>391</sup>

De manera que la naturaleza objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado obedece a una función de garantía patrimonial que como expusieran Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández: “sobre un principio

---

<sup>386</sup> *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.*

<sup>387</sup> “y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.” *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.*

<sup>388</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración Hacia un nuevo sistema*, op. cit., bota 147 p. 226.

<sup>389</sup> ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado Teoría y casos prácticos*, op. cit., nota 83 p. 34.

<sup>390</sup> Idem.

<sup>391</sup> BÉJAR RIVERA, Luis José, “La responsabilidad patrimonial del Estado. Entre la responsabilidad subjetiva y objetiva. El reto del sistema mexicano,” op. cit., p. 256.

abstracto de garantía de los patrimonios, dejando de ser una sanción personal por un comportamiento inadecuado para convertirse en un mecanismo objetivo de reparación, que se pone en funcionamiento sólo sí, y en la medida en que, se ha producido una lesión patrimonial.”<sup>392</sup>

Sin embargo, la conceptualización de la responsabilidad patrimonial como garantía de los administrados tiene sus limitaciones. Al respecto, Oriol Mir Puigpelat plantea poniendo como ejemplo, el derecho a la indemnización que todos los particulares tienen como producto de una expropiación forzosa y que constituye un ejemplo básico de una lesión al patrimonio de los particulares por parte del poder público no siempre es un ejemplo idóneo de garantía de los particulares ante cualquier menoscabo a su patrimonio<sup>393</sup> y arriba a la conclusión de que: “...el principio de garantía no ofrece una explicación satisfactoria de por qué la responsabilidad de la Administración debe ser siempre objetiva.”<sup>394</sup>

Por lo cual en la opinión de Oriol Mir Puigpelat, el sistema de responsabilidad es una pieza de entre varias que conforman el sistema de protección de los particulares por los actos del poder público y considera importante adaptar el instituto a los cambios y circunstancias sociales e ideológicas a los que el sistema se encuentra expuesto.<sup>395</sup> En similar sentido se encuentran los planteamientos de Luis José Béjar Rivera: “En estos casos, el funcionario será responsable por una actividad administrativa decretada judicialmente ilegal, y dependerá entonces si se trata de una conducta culposa o

---

<sup>392</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, op. cit., nota 46 p. 337.

<sup>393</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración Hacia un nuevo sistema*, op. cit., nota 147 pp. 184-185.

<sup>394</sup> *Ibidem*, p. 185.

<sup>395</sup> *Ibidem*, pp. 189-190. Plantea la solución en la limitación del alcance de la responsabilidad civil para prevenir problemas en la acción de regreso (responsabilidad resarcitoria). Este tema no se investigará en este apartado.

dolosa, lo que llevará, en ejecución de la sentencia, a determinar si el Estado es responsable de forma subsidiaria o solidaria.”<sup>396</sup>

Sobre la naturaleza directa de la responsabilidad patrimonial del Estado calificado por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (artículo 1), inferimos de Luis José Béjar que es un desplazamiento de la tesis de la responsabilidad del funcionario<sup>397</sup> hacia una concepción en la que el Estado se hará responsable por la irregularidad (artículo 1) o regularidad, es decir, funcionamiento normal de su actividad administrativa. Así las cosas, Luis José Béjar Rivera sostiene: “Así, independientemente del sujeto activo de la conducta, será el Estado quien responderá por las lesiones ocasionadas.”<sup>398</sup>

Al reputar al sistema de responsabilidad patrimonial como directo siguiendo a Luis José Béjar Rivera, se emancipa el instituto de aquellas regulaciones que caracterizan a la responsabilidad indirecta y subjetiva<sup>399</sup> porque, como sostienen Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández: “prescinde inicialmente, como se habrá notado, del elemento tradicional de la culpa o ilicitud de la actuación administrativa como principio y fundamento general y único del sistema”<sup>400</sup>, pero Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández aclaran la finalidad que este desplazamiento lo que pretende es enfocarse en el daño o perjuicio al patrimonio del particular cuando no tiene el deber jurídico de soportar el daño<sup>401</sup>, y como también sostiene Luis José Béjar Rivera, del campo civilista, la institución se traslada a un sistema iusadministrativista,<sup>402</sup> para proteger los derechos subjetivos de los administrados/gobernados.

---

<sup>396</sup> BÉJAR RIVERA, Luis José, “La responsabilidad patrimonial del Estado. Entre la responsabilidad subjetiva y objetiva. El reto del sistema mexicano,” *op. cit.*, p. 259. cfr. Sobre el procedimiento de reparación patrimonial en la legislación. *Ibidem*, p. 260.

<sup>397</sup> *Ibidem*, p. 262.

<sup>398</sup> *Ibidem*, p. 263.

<sup>399</sup> *Ibidem*, p. 268.

<sup>400</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 8ª, t. II, editorial Civitas, Madrid, 2002, pp. 375-376.

<sup>401</sup> *Idem*.

<sup>402</sup> BÉJAR RIVERA, Luis José, “La responsabilidad patrimonial del Estado. Entre la responsabilidad subjetiva y objetiva. El reto del sistema mexicano,” *op. cit.*, p. 259. cfr. Sobre el procedimiento de reparación patrimonial en la legislación. *Ibidem*, p. 268.

### **3. Norma General Reglamentaria de la Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano**

Posteriormente a la reforma constitucional del año 2002 en la que se constitucionalizó el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado que hasta esa fecha como destaca Mauro Arturo Rivera León había estado fundamentado en un sistema de responsabilidad subjetivo y subsidiario;<sup>403</sup> para con la reforma calificar al instituto en un sistema de responsabilidad objetiva y directa, un fundamento que como ya ha quedado explicado se desplaza al daño o perjuicio del patrimonio del administrado y que Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández definen que el fundamento de ese sistema tiene como objetivo “la protección y garantía del patrimonio de la víctima”<sup>404</sup>

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado fue aprobada por el Congreso y su texto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004, la última reforma efectuada al ordenamiento fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009. En su momento fue considerada ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 constitucional,<sup>405</sup> pero la reforma constitucional del sistema nacional anticorrupción modificó el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y actualmente el instituto de responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra reconocido en el último párrafo del artículo 109 constitucional.<sup>406</sup> Para efectos del régimen de transición que debe acompañar a la actualización del ordenamiento jurídico del instituto de responsabilidad patrimonial el legislador

---

<sup>403</sup> RIVERA LEÓN, Mauro Arturo, “Responsabilidad patrimonial del Estado: Algunas consideraciones,” *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 257, t. LXII, enero-junio 2012, Universidad Nacional Autónoma de México, 337-355 pp.

<sup>404</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo, Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, *op. cit.*, p. 376.

<sup>405</sup> *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*.

<sup>406</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. DOF: 27/05/2015.

contempló en el artículo décimo primero transitorio la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado de 2004, para efectos de las reformas, y adiciones del artículo 109 constitucional:

Décimo Primero. La ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, reformado por virtud del presente Decreto, se entenderá referida al último párrafo del artículo 109 Constitucional atendiendo a lo establecido en el Quinto Transitorio del presente Decreto.<sup>407</sup>

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (artículo 1) establece que la disposición legal es reglamentaria del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos y aunque la disposición tiene un precepto (artículo 2) referido para la ejecución de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se hace patente la necesidad de una actualización del texto legal, para ello hay que atender a los artículos transitorios de la reforma del sistema nacional anticorrupción del 27 de mayo del año 2015 que en el segundo artículo de los transitorios dispuso:

Segundo. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo

---

<sup>407</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. DOF: 27/05/2015.

Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.<sup>408</sup>

Especialmente, para la norma constitucional que nos concierne (artículo 109), el artículo quinto transitorio dispuso que las adiciones, reformas y derogaciones del artículo 109 (además del articulado 79, 108, 113, 114, 116 fracción V y 122, Base quinta), su entrada en vigor será en los mismos términos del segundo artículo de los transitorios, es decir, contando un año desde la entrada en vigor del mencionado decreto. Cabe destacar que las reformas al artículo 73 en materia de facultades del congreso y que son a las que remite el artículo segundo transitorio en materia del sistema de responsabilidades de los servidores públicos y en materia del combate a la corrupción.

#### **4. Regímenes de Responsabilidad Patrimonial del Estado**

##### **4.1 Régimen General**

Como destaca Magda Zulema Mosri Gutiérrez el derecho de indemnización tal y como fue establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado presenta limitaciones, como el aspecto del ámbito administrativo, por lo que remite a que la Ley General de Víctimas permite supuestos de indemnización por error judicial.<sup>409</sup> En este sentido, los regímenes de responsabilidad patrimonial del Estado siguiendo a Magda Zulema Mosri Gutiérrez en el ordenamiento jurídico mexicano se particularizan en cuatro sectores, aquellos previstos por la Ley

---

<sup>408</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. DOF: 27/05/2015.

<sup>409</sup> MOSRI GUTIÉRREZ, Magda Zulema, "Análisis de la ley federal de responsabilidad patrimonial del Estado y de la ley general de víctimas: desafíos y oportunidades de un régimen en construcción", *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 33, julio-diciembre 2015, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 133-155.

Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Ley General de Víctimas, Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y Ley del Servicio de Administración Tributaria (artículo 34).<sup>410</sup>

El régimen general de responsabilidad patrimonial del Estado es el sistema objetivo y directo regulado por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. El legislador consideró a que la responsabilidad objetiva del Estado se origina solo por actividad administrativa irregular ya sea por acción u omisión.<sup>411</sup> En la opinión de Magda Zulema Mosri Gutiérrez: “porque si bien como se ha dicho, la responsabilidad objetiva del Estado es procedente contra cualquiera de sus actividades sean regulares o irregulares. Ese no fue el espíritu de nuestra reforma —por eso la aparente contradicción —.”<sup>412</sup>

De acuerdo al artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para dar inicio al procedimiento de reclamación, los particulares: “Los particulares en su demanda, deberán señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular.”<sup>413</sup> Para Luis José Béjar Rivera esta disposición continua enfocándose en un sistema de responsabilidad subjetiva, que aunque directa del Estado, vuelve de nuevo a tener que acreditar la conducta culposa del servidor público, por lo tanto el particular queda expuesto a un procedimiento disciplinario, para que una vez que la resolución administrativa quede firme pueda hacer el reclamo patrimonial y sigue contando el criterio de ilicitud en la conducta del servidor público para conceder al particular la reclamación patrimonial.<sup>414</sup>

---

<sup>410</sup> *Idem.*

<sup>411</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito federal*, op. cit., nota 88 pp. 58-59.

<sup>412</sup> MOSRI GUTIÉRREZ, Magda Zulema, “Análisis de la ley federal de responsabilidad patrimonial del Estado y de la ley general de víctimas: desafíos y oportunidades de un régimen en construcción”, op. cit. nota 409,

<sup>413</sup> *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.*

<sup>414</sup> BÉJAR RIVERA, Luis José, “La responsabilidad patrimonial del Estado. Entre la responsabilidad subjetiva y objetiva. El reto del sistema mexicano,” op. cit., 146 p.260.



Para Magda Zulema Mosri Gutiérrez: “Este régimen de responsabilidad patrimonial del Estado pretende fungir como mecanismo de control de la actuación de los servidores públicos, al permitir que el Estado repita contra quienes sean responsables de la actividad administrativa irregular que haya dado lugar al pago de una indemnización.”<sup>415</sup> En nuestra opinión, la acción de regreso no constituye un problema para considerar al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado como una garantía del patrimonio de la víctima, de acuerdo a las ideas formuladas por Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández.<sup>416</sup>

En la opinión de Magda Zulema Mosri Gutiérrez, los mecanismos de reparación que tiene por objeto el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado son daños patrimoniales y diseñados para actos formales o materialmente administrativos.<sup>417</sup> Sin embargo, consideramos que estas reflexiones han quedado analizadas en el capítulo segundo, cuando en su oportunidad se analizaron los derechos humanos en relación a la responsabilidad patrimonial del Estado y el carácter amplio que este instituto adquirió con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011.

Hemos visto hasta este punto, que resultaba provechoso el análisis constitucional del instituto, y su relación con las garantías de legalidad y seguridad, como elementos esenciales de todo acto de autoridad, además de la regulación genérica; sin embargo, ahora nos permitiremos estudiar la responsabilidad específica del Servicio de Administración Tributaria, y su regulación especial.

---

<sup>415</sup> MOSRI GUTIÉRREZ, Magda Zulema, “Análisis de la ley federal de responsabilidad patrimonial del Estado y de la ley general de víctimas: desafíos y oportunidades de un régimen en construcción”, *op. cit.*

<sup>416</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo, Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, *op. cit.*, 46 p. 376.

<sup>417</sup> MOSRI GUTIÉRREZ, Magda Zulema, “Análisis de la ley federal de responsabilidad patrimonial del Estado y de la ley general de víctimas: desafíos y oportunidades de un régimen en construcción”, *op. cit.* 409

## 4.2 Regímenes Especiales

Verbigracia, la opinión de Magda Zulema Mosri Gutiérrez, de la Ley General de Víctimas adoptada el 9 de enero de 2013 como resultado de las reformas al artículo 1 de la Constitución Mexicana, particularmente por la reforma al texto, acerca de las obligaciones del Estado y de los servidores públicos en materia de derechos humanos, específicamente en las obligaciones de sancionar y reparar violaciones a derechos humanos; el Estado aprobó la mencionada ley que incide en las obligaciones del Estado y en los derechos de las víctimas del delito o de violaciones de derechos humanos. Resalta como importante de esa legislación, la regulación sobre mecanismos adicionales a la reparación del daño. En la opinión de Magda Zulema Mosri Gutiérrez este régimen, difiere del régimen objetivo y directo de la responsabilidad patrimonial del Estado:

En función de lo anterior, los sistemas de responsabilidad a cargo del Estado: el previsto en la Ley General de Víctimas, y el analizado, regulado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no poseen el mismo origen teleológico, es decir, no surgieron para reparar violaciones a los derechos humanos, y por tanto necesitaban de la interpretación sistemática que hizo el alto tribunal.<sup>418</sup>

Por otra parte, si bien la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, constituye la parte reglamentaria general de la garantía constitucional de responsabilidad patrimonial, es esa Ley, la que reconoce la existencia de regímenes especiales.<sup>419</sup>

---

<sup>418</sup> MOSRI GUTIÉRREZ, Magda Zulema, “Análisis de la ley federal de responsabilidad patrimonial del Estado y de la ley general de víctimas: desafíos y oportunidades de un régimen en construcción”, *op. cit. nota 409*

<sup>419</sup> VII-J-SS-38 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA LEY DE LA MATERIA PREVÉ EL RÉGIMEN GENERAL DEL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN DE INDEMNIZACIÓN Y RECONOCE LA EXISTENCIA DE LEYES ADMINISTRATIVAS QUE REGULAN UN RÉGIMEN ESPECIAL.- La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en su artículo 1º, establece por una parte, que la misma tiene por objeto fijar las bases y

En lo que concierne al régimen que se desprende de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, el artículo 34 señala:

**“Título Sexto  
De la Responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria**

**Capítulo Único**

**Artículo 34.** El Servicio de Administración Tributaria será responsable del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan.

El cumplimiento de la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria establecida en el párrafo anterior, no exime a los servidores públicos que hubieran realizado la conducta que originó los daños y perjuicios de la aplicación de las sanciones administrativas que procedan en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como de las penales y laborales que, en su caso, se deban imponer.

El cumplimiento de la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria será exigible ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sustitución de las acciones que los particulares puedan ejercer de conformidad con las disposiciones del derecho federal común.

El contribuyente que solicite una indemnización deberá probar, entre los hechos de los que deriva su derecho, la lesión, la acción u omisión del Servicio de Administración Tributaria y la relación de causalidad entre ambos; así mismo, deberá probar la realidad y el monto de los daños y perjuicios.

En la misma demanda en que se controvierte una resolución o en una por separado, se podrá solicitar la indemnización a que se refiere este artículo. En relación con la documentación que se debe acompañar a la demanda, en los casos de responsabilidad, el contribuyente no estará obligado a adjuntar el documento en que conste el acto

---

procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, por la otra, en su diverso artículo 9, establece que dicha Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial, lo que implica que la Ley en comento prevé un régimen general del procedimiento de reclamación que deben promover los particulares para exigir indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado, y reconoce la existencia de leyes administrativas que regulan en forma especial la responsabilidad patrimonial del Estado en determinadas áreas de su actividad, como es el caso del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, que regula el procedimiento para resolver las reclamaciones de indemnización que promuevan los contribuyentes respecto de actos que estimen derivan de una actuación irregular de servidores públicos de dicho ente público con motivo del ejercicio de sus atribuciones, Ordenamiento respecto del cual la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado sólo será de aplicación supletoria. R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año II. No. 13. Agosto 2012. p. 28.

impugnado, la copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad ni, en su caso, el contrato administrativo.

Las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de responsabilidad, deberán, en su caso, declarar el derecho a la indemnización, determinar el monto de los daños y perjuicios y condenar al Servicio de Administración Tributaria a su pago. Cuando no se haya probado el monto de los daños y perjuicios, la sentencia podrá limitarse a declarar el derecho a la indemnización; en este caso, el contribuyente deberá promover incidente ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la que originalmente impugnó, pidiendo la liquidación de los daños y perjuicios, una vez que tenga los elementos necesarios para determinarlos.

El Servicio de Administración Tributaria deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los gastos y perjuicios en que incurrió, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate. Para estos efectos, únicamente se considera falta grave cuando la resolución impugnada:

- I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.
- II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.
- III. Se anule por desvío de poder.

En los casos de responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal que rijan materias similares y los principios generales del derecho que mejor se avengan a la naturaleza y fines de la institución. “<sup>420</sup>

---

<sup>420</sup> *Ley del Servicio de Administración Tributaria.*

## Capítulo IV

### Aspectos Generales del Servicio de Administración Tributaria y su Responsabilidad Patrimonial

#### 1. Facultad Recaudatoria del Estado Mexicano

Para cumplir con los intereses generales el Estado requiere de una actividad financiera que es ejercida por las administraciones públicas, sin embargo; esta potestad del Estado encarna un privilegio para las administraciones, es decir que estas adquieren prerrogativas y esto ocurre también como señala Calvo Ortega, en las relaciones jurídico-tributaria.<sup>421</sup> La obligación de contribuir al gasto público es la pieza esencial del sistema tributario. El tributo es inherente a la facultad de recaudatoria. Por lo anterior, lo indicado es hablar de una potestad tributaria del Estado y distinguirla del poder fiscal, o potestad fiscal, así es como Sergio Francisco de la Garza señala: “El poder tributario, llamado también poder fiscal, o potestad tributaria (Berliri), o poder de imposición (Ingrosso y Blumenstein), es la facultad propia del Estado para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones. Según Giuliani Fonrouge significa “la facultad o la posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción.”<sup>422</sup>

---

<sup>421</sup> CALVO ORTEGA, R., *Curso de derecho financiero I Derecho tributario (Parte General)*, Civitas, Madrid, 2008, p. 49.

<sup>422</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 28ª ed., editorial Porrúa, México, 2012, p. 210.

La potestad tributaria puede ser originaria o delegada. En todo caso, es la Constitución la que establece el deber de los contribuyentes para contribuir, como sujetos pasivos, al gasto público para que las Administraciones Públicas puedan obtener los recursos que necesitan para financiarse, para cumplir sus finalidades, sobre el poder tributario originario, Sergio Francisco de la Garza explica, que el poder originario es porque la facultad de imponer tributos se origina por la Constitución, los sujetos activos del tributo lo reciben solo por ella, pues las normas constitucionales tienen esa jerarquía. Los entes titulares de este poder tributario originario son la Federación y las entidades federativas.<sup>423</sup>

Por cuanto al poder tributario delegado, para Sergio Francisco de la Garza se trata de un poder que ha sido transmitido a una entidad política, por la entidad política a la que le corresponde un poder tributario originario. En el caso mexicano, sostiene el autor que esta clase de poder solo ha sido excepcional y aislada. El caso más notorio es cuando la Federación les ha autorizado a las entidades federativas la facultad de imponer tributos que inicialmente se contaban dentro del poder tributario originario como facultad reservada a la Federación.<sup>424</sup>

Así las cosas, destaca Mauricio Yanome Yesaki lo que hemos pretendido analizar desde el principio, que es la diferenciación entre la potestad tributaria de la facultad recaudatoria, esta última con una característica más represiva que tienen los actos de imposición de las sanciones, según lo observa Margarita Lomelí Cerezo cuando destaca la garantía de legalidad establecida en el artículo 14 constitucional y extensiva a la aplicación de las sanciones,<sup>425</sup> por lo que retomando a Mauricio Yanome Yesaki, el poder fiscal se refiere a la facultad recaudatoria: “La potestad tributaria o potestad de imposición es la facultad por virtud de la cual el Estado dentro del ámbito temporal correspondiente puede imponer a los particulares la obligación de aportarle una parte de su riqueza a fin de que pueda cumplir con las funciones públicas; mientras que el poder tributario o

---

<sup>423</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, op. cit., nota 422 p. 210.

<sup>424</sup> *Ibidem*, pp. 210-211.

<sup>425</sup> LOMELÍ CERESO, Margarita, *Derecho fiscal represivo*, editorial Porrúa, México, 2007, pp. 66-67.

poder fiscal es la facultad que tiene el Estado para recaudar los ingresos públicos para el sostenimiento del gasto público por parte del contribuyente.”<sup>426</sup>

El tributo como ingreso que es, como “figura recaudatoria,”<sup>427</sup> tiene que ser concretado por medio de lo que se denomina “poder fiscal” sobre lo cual destaca Calvo Ortega, que es distinto del poder tributario que en las potestades que el ordenamiento constitucional atribuye a los entes públicos diversas potestades que son abstractas<sup>428</sup>, porque: “no contempla una situación concreta”.<sup>429</sup> En este orden de ideas, es que Luis García López-Guerrero destaca la particularidad de la facultad recaudatoria como una atribución del poder ejecutivo: “Existe la idea generalizada de que el poder tributario del Estado para crear contribuciones, se complementa con la facultad que también tiene para recaudarlas, solamente que dicha facultad le corresponde al Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en una concesión legal exclusivamente para recaudación, no para establecer contribuciones.”<sup>430</sup>

De forma que el poder tributario es abstracto, y, por lo tanto distinto, de la manifestación de una situación jurídica concreta como la que se determina de la situación jurídica en la que la Administración actúa como acreedor y uno bastante privilegiado, si seguimos a Calvo Ortega.<sup>431</sup> El poder tributario es insuficiente como abstracto que es, para determinar de forma heterónoma la obligación de contribuir de los “sujetos de derecho”<sup>432</sup>, que es en donde se reflejaran las manifestaciones concretas y típicas del tributo,<sup>433</sup> es decir, la obligación de prestación del tributo<sup>434</sup>

---

<sup>426</sup> YANOME YESAKI, Mauricio, *Compendio de derecho fiscal*, editorial Porrúa, México, 2009, p. 53.

<sup>427</sup> CALVO ORTEGA, R., *Curso de derecho financiero I Derecho tributario (Parte General)*, op.cit. nota 421, p. 65.

<sup>428</sup> *Ibidem* p. 123.

<sup>429</sup> *Idem*.

<sup>430</sup> GARCÍA LÓPEZ-GUERRERO, Luis, *Derechos de los contribuyentes*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, pp. 10-11.

<sup>431</sup> CALVO ORTEGA, R., *Curso de derecho financiero I Derecho tributario (Parte General)*, op.cit., nota 421 p. 123.

<sup>432</sup> *Ibidem*, p. 129.

<sup>433</sup> *Idem*.

<sup>434</sup> *Ibidem*, p. 157.

en que consiste la obligación tributaria, para entender ello, acudiremos a la siguiente cita de Mauricio Yanome Yesaki:

Por lo anterior, no debe confundirse el hecho imponible con la situación producida en el momento en que procede hacer efectiva las contribuciones que los particulares deben pagarle como consecuencia de la realización de aquellos hechos que han sido señalados como generadores de la contribución, ya que en ese momento el Estado actúa en una forma similar a la que observa cualquier acreedor particular y el ejercicio de su recaudación se encuentra sometido a las leyes aplicables.<sup>435</sup>

Para que pueda realizarse la actividad recaudatoria, es necesario que se actualice la obligación del tributo, en palabras de Calvo Ortega: “La obligación es la única técnica jurídica capaz de realizar transferencias entre patrimonios (de los sujetos pasivos a las Administraciones acreedoras) y de imponer a los sujetos determinadas prestaciones no pecuniarias (deberes).<sup>436</sup> Es la Administración, la que funciona como un acreedor durante lo que si seguimos a la doctrina se denomina procedimiento de gestión del tributo, que ocurre durante la aplicación de los tributos,<sup>437</sup> y es así como durante la gestión se da la etapa de la recaudación, al respecto Gabriela Ríos Granados define a la recaudación así: “La recaudación es una de las actividades que realiza la administración pública durante el periodo de gestión del tributo. La función principal de la recaudación es el cobro efectivo del tributo.”<sup>438</sup>

Debe puntualizarse que si bien, la Administración actúa como acreedora, por lo tanto, Calvo Ortega reflexiona que esta se encuentra en una posición de

---

<sup>435</sup> YANOME YESAKI, Mauricio, *Compendio de derecho fiscal*, op. cit., nota 426, p. 61.

<sup>436</sup> CALVO ORTEGA, R., *Curso de derecho financiero I Derecho tributario (Parte General)*, op. cit., nota 421 p. 157.

<sup>437</sup> *Ibidem*, p. 251.

<sup>438</sup> RÍOS GRANADOS, Gabriela, “Recaudación de tributos como base de una reforma fiscal”, Ríos Granados, Gabriela (Coord.), *Conceptos de reforma fiscal*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. 116.



privilegio<sup>439</sup>, y dotada de “facultades exorbitantes,”<sup>440</sup> pero limitada por los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica, las facultades de la Administración para efectuar el procedimiento de gestión del tributo están legitimadas, siguiendo a Calvo Estrada, por el “interés general”<sup>441</sup> que fundamenta la imposición de las contribuciones. En efecto, los procedimientos tributarios están sometidos como debe ser en el marco del Estado de derecho a los diversos principios que regulan la actividad financiera del Estado, la potestad tributaria y reguladores de la Administración Pública. En tal opinión, para Gabriela Ríos Granados todo acto administrativo que emane de la función recaudatoria debe regirse por varios principios: “La función recaudatoria debe sustentarse en los principios de legalidad, uniformidad, unidad, oficialidad y seguridad jurídica. Si no se encuentra fundamentada en dichos principios, es muy probable que se situé en la definición de un acto administrativo discrecional e inconstitucional.”<sup>442</sup> En este orden de ideas las facultades exorbitantes de la Administración pueden actualizarse en algunos de los supuestos comentados por Luis José Béjar Rivera: En contraposición, el Estado tiene constitucionalmente la potestad de intervenir en el patrimonio o propiedad de los administrados, cuando se traten de disposiciones ex lege, como es el caso de las contribuciones (art. 31) o bien, de los límites a la propiedad privada (art. 27).<sup>443</sup>

### **1.1 Obligación Constitucional de Contribuir al Gasto Publico**

Como se sabe los tributos tienen una naturaleza constitucional.<sup>444</sup> La Constitución es, como lo señala Calvo Ortega la fuente principal (por importancia y contenido) del derecho tributario, y por ende de los tributos, así como de los

---

<sup>439</sup> CALVO ORTEGA, R., *Curso de derecho financiero I Derecho tributario (Parte General)*, op. cit., nota 421 p. 157.

<sup>440</sup> *Ibidem*, p. 157.

<sup>441</sup> *Idem*.

<sup>442</sup> RÍOS GRANADOS, Gabriela, “Recaudación de tributos como base de una reforma fiscal”, op. cit., nota 438 p. 95.

<sup>443</sup> BÉJAR RIVERA, Luis José, “La responsabilidad patrimonial del Estado. Entre la responsabilidad subjetiva y objetiva. El reto del sistema mexicano”, en *Estado de derecho y responsabilidad administrativa Unión Europea, España, México, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica*, op. cit., nota 146 p. 264.

<sup>444</sup> CALVO ORTEGA, R., *Curso de derecho financiero I Derecho tributario (Parte General)*, op. cit., nota 421 p. 95.

principios del derecho tributario.<sup>445</sup> Sin embargo, ocurre una situación con la terminología empleada, específicamente por el ordenamiento constitucional mexicano, Sergio Francisco de la Garza expresa que la Constitución mexicana recoge el término de contribuciones: “Nuestra Constitución, en su Art. 31, fracción IV, habla de contribuciones en forma que engloba sus tres especies: impuestos, derechos y contribuciones especiales.”<sup>446</sup>

Es claro, que el carácter constitucional del tributo al establecer a la Constitución como la fuente básica del poder tributario lo es también de la obligación constitucional de contribuir al gasto público, con todo el significado constitucional que implica la sujeción de los ciudadanos como sujetos pasivos, pero con la naturaleza protectora que tiene una de sus más relevantes expresiones en los principios tributarios, como el principio de proporcionalidad, capacidad económica, seguridad jurídica, etc.<sup>447</sup>, que podrán ser aplicados durante la concreción del mismo. En cuando a la confusión por la terminología utilizada en la Constitución mexicana, Sergio Francisco de la Garza puntualiza: “En México no encontramos concepto de tributo en ninguna ley. El art. 1° del CFF usa la palabra contribución, pero no define a ésta. Sin embargo, estimamos que en el Derecho Mexicano contribución y tributo son sinónimos.”<sup>448</sup>

De esta manera es como Sergio Francisco de la Garza considera que la lectura del legislador ha utilizado la categoría jurídica de contribuciones como especies del género tributo: “Estimamos que para el legislador mexicano las palabras contribución o tributo son para el género y las enunciadas contribuciones son las especies del género.”<sup>449</sup> Es sobre esta amplia categoría jurídica —tributo— que el sistema tributario funda la determinación de las distintas tipologías de los tributos en el marco de las actividades de ordenación estatal en materia de

---

<sup>445</sup> *Idem.*

<sup>446</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, op. cit., nota 422 p. 319.

<sup>447</sup> CALVO ORTEGA, R., *Curso de derecho financiero I Derecho tributario (Parte General)*, op. cit., nota 421 p. 95.

<sup>448</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, op. cit., nota 422 p. 320.

<sup>449</sup> *Idem.*

actividad financiera, para la ordenación del presupuesto público, y por ende, del gasto público.<sup>450</sup>

Por cuando al concepto de tributo, para Sergio Francisco de la Garza consiste: “Para nosotros tributos o contribuciones son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.”<sup>451</sup> En cuanto a Calvo Ortega, tributo: “se aplica a hechos lícitos y que manifiestan capacidad económica, está establecido por la ley y es debido a un ente público. Su carácter jurídico no ofrece duda alguna...”<sup>452</sup> Por cuanto a su tipología, Calvo Ortega se adscribe al reconocimiento de la doctrina de la triada: tasas, contribuciones especiales e impuestos, el razonamiento de la elección de esta tipología tradicional que es la que suele distinguir a los modernos sistemas tributarios ocurre como expresa Calvo Ortega, porque el Estado al gravar el impuesto debe tomar en cuenta la actividad administrativa realizada por el sujeto desde una perspectiva amplia en la que la “satisfacción de un interés individual y concreto” se actualice en un beneficio real o especial, por eso utiliza el autor, el término beneficio en un sentido amplio.<sup>453</sup>

Sin duda, que la Constitución al ser la fuente ordenadora, con carácter supralegal que establece la naturaleza constitucional y jurídica del tributo, actualiza la obligación jurídico-tributaria al establecer en la norma constitucional la proyección de una obligación para los contribuyentes de contribuir al sostenimiento del gasto público y en la ordenación del sistema de pesos y contrapesos, el constituyente de 1917 asignó al Poder legislativo la facultad de imponer contribuciones<sup>454</sup>, pero más que denominarlo facultad lo correcto es

---

<sup>450</sup> CALVO ORTEGA, R., *Curso de derecho financiero I Derecho tributario (Parte General)*, op. cit., nota 421 pp. 58-59.

<sup>451</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, op. cit., nota 422 p. 320.

<sup>452</sup> CALVO ORTEGA, R., *Curso de derecho financiero I Derecho tributario (Parte General)*, op. cit., nota 421 p. 131.

<sup>453</sup> *Idem*.

<sup>454</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, op. cit., nota 422 p. 109.

calificarlo como se ha estudiado como potestad tributaria normativa,<sup>455</sup> de conformidad a la disposición del artículo 73, fracción VII de la Constitución mexicana.<sup>456</sup> La obligación constitucional de contribuir al gasto público fue calificada por los constituyentes como una pieza del Estado constitucional mexicano para la obtención de recursos públicos para el sostenimiento del gasto del presupuesto, en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer como obligación de los mexicanos: “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”<sup>457</sup>

Finalmente, la obligación constitucional, que ha sido denominada desde el punto de vista legal, obligación tributaria y que es un vínculo de Derecho público, de carácter personal, exigido por el Estado, por medio de la Administración que está legitimada para recibir los pagos de los tributos y con las correspondientes limitaciones constitucionales y legales, que son preponderantemente siguiendo a Sergio Francisco de la Garza, las garantías y principios constitucionales de legalidad, proporcionalidad y equidad, principio de igualdad, prohibición de leyes privativas, aplicación de los principios en la doble tributación, prohibición de la retroactividad, la aplicación del artículo 5 de la Constitución que consagra el derecho fundamental al trabajo, garantía de audiencia y derecho de petición, entre otros.<sup>458</sup>

## **1.2 Órgano Facultado para Recaudar SHCP**

Retomando las facultades exorbitantes de la Administración como acreedor para concretar la obligación tributaria de los contribuyentes. Su actuación difiere de la mencionada potestad tributaria, en que claramente se deben distinguir la

---

<sup>455</sup> GOROSPE OVIEDO, Juan Ignacio, *Derecho financiero y tributario parte general (esquemas y resúmenes)*, 2ª ed., Dykinson, Madrid, 2012, p. 46.

<sup>456</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

<sup>457</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

<sup>458</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano, op. cit., nota 422* pp. 265-318.

potestad normativa tributaria, de la potestad de imposición de la Administración.<sup>459</sup> Ahora bien, correspondería a la etapa de la potestad de imposición de la Administración el estudio y las normas jurídicas relativas a la aplicación de los tributos, de la gestión, integrada por diversos procedimientos tributarios. Para comprender el significado de la gestión del tributo, Mauricio Yanome Yesaki describe a la competencia tributaria, como una escisión del poder fiscal, más bien para nosotros de la potestad tributaria para aplicar y recaudar el tributo como Administración: “La potestad tributaria es la facultad del Estado de imponer las contribuciones que sean necesarias para satisfacer el gasto público; en tanto que el poder fiscal es la facultad de recaudar el tributo cuando se ha producido el hecho generador. En cambio, la competencia tributaria consiste en una porción del poder fiscal otorgada a una determinada unidad administrativa para la recaudación de las contribuciones; es decir, es el acreedor de la prestación tributaria.”<sup>460</sup>

Como se ha venido insistiendo, la potestad tributaria es abstracta, porque es un poder tributario, distinto de la competencia tributaria ejercida por el acreedor, porque se aplica siguiendo a Sainz de Bujanda en situaciones jurídicas activas, desplegándose como una potestad administrativa<sup>461</sup> en este caso, de las Administraciones Públicas, Mauricio Yanome Yesaki describe bien esta situación jurídica concreta de la Administración como acreedor:

La potestad tributaria es llevada a cabo por el poder legislativo al momento de señalar en las leyes qué hechos o situaciones son las que al realizarse van a producir la obligación contributiva, en tanto que, el poder fiscal es utilizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, particularmente las Administraciones Locales de Recaudación y los organismos fiscales

---

<sup>459</sup> RODRÍGUEZ BEREJO, A., *Poder tributario y Estado contemporáneo*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, p. 203. Gorospe Oviedo, Juan Ignacio, *Derecho financiero y tributario parte general (esquemas y resúmenes)*, op. cit., pp. 46-47.

<sup>460</sup> YANOME YESAKI, Mauricio, *Compendio de derecho fiscal*, op. cit., nota 426 p. 64.

<sup>461</sup> SAINZ DE BUJANDA, *Lecciones de derecho financiero*, 8ª ed., Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, Madrid, 1990, p. 77.

autónomos, para exigir aún en contra de la voluntad del contribuyente, el pago de las contribuciones omitidas.<sup>462</sup>

Desde el punto de vista histórico es comprensible esta estricta separación entre la potestad tributaria de la competencia tributaria que ejerce un ente administrativo. A estas explicaciones se suma la de Calvo Ortega quien al recapitular sobre la evolución del derecho financiero refiere al principio de separación de poderes considerándolo como relevante para la organización de las finanzas públicas en el modelo de Estado de derecho que procede de la Revolución francesa. Por otra parte, Sergio Francisco de la Garza también en materia histórica del derecho financiero recuerda como en la antigüedad los príncipes disponían del tesoro público: “El origen de la palabra fisco se encuentra en el vocablo latino *fiscus*, que se utilizaba entre los romanos para llamar al tesoro del soberano (rey o emperador) en contraposición al *erario*, que era el tesoro del Estado; posteriormente se hizo extensivo el vocablo *fisco* para comprender el tesoro del Estado también, cuando los príncipes llegaron a tener disposición del tesoro público.”<sup>463</sup> Desde este punto de vista esta es una primera consideración, aunque incompleta, del cuidado las finanzas públicas como una prerrogativa regia.

Además, Sergio Francisco de la Garza refiere también en los antecedentes del derecho financiero, que el vocablo hacienda tiene un origen latino, pero más referente a una cuestión pública: “La voz hacienda tiene su origen en el verbo latino *facera*, aun cuando algunos sostienen que deriva del árabe “*ckásena*”, que significa cámara del tesoro. Con el adjetivo de pública significa, como lo expresa dicho autor, toda la vida económica de los entes públicos y en sentido estricto hace mención a los ingresos, pertenecientes y gastos de las entidades públicas.”<sup>464</sup>

---

<sup>462</sup> YANOME YESAKI, Mauricio, *Compendio de derecho fiscal*, op. cit., nota 426 p. 53.

<sup>463</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, op. cit., nota 422 p. 81.

<sup>464</sup> *Idem*.

Por lo que concierne a los antecedentes nacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público consideramos importante resaltar que Sergio Francisco de la Garza describe el funcionamiento de este ente desde la independencia: “Desde la independencia funcionó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como órgano de la actividad financiera federal. Hasta hace pocas décadas era el que concentraba toda esa actividad.”<sup>465</sup>

Al acreedor de la obligación tributaria, y que es siguiendo a Calvo Ortega el sujeto activo de la relación jurídico-tributaria se le atribuyen poderes concretos, aunque lo mejor sería denominarlas competencias para la ejecución de diversos actos en su papel de acreedor, este papel puede ser ejercido como ya mencionamos por la Administración o por una persona jurídica a la que la legislación le reconozca ese carácter,<sup>466</sup> sin embargo, para ejercer esas competencias requiere de estar investida de una coercibilidad; como destaca Margarita Lomelí Cerezo, en una cita que consideramos relevante incluir a continuación por la descripción tan certera que da sobre la naturaleza coactiva que tiene el derecho: “Elemento esencial de la noción de lo jurídico es la característica de coactividad, coercitividad o autarquía, que se incluye en todas las definiciones del Derecho como inherente a su naturaleza misma, de tal manera que no puede concebirse un Derecho que no sea coactivo, coercitivo, autárquico.”<sup>467</sup> Siguiendo a Mauricio Yanome Yesaki, el carácter de acreedor que caracteriza a la Administración emana de la característica de coercibilidad. “La coercibilidad es la facultad del fisco para emprender las acciones necesarias para hacer exigible el pago de las contribuciones aun en contra de la voluntad del contribuyente obligado.”<sup>468</sup>

La Administración o el ente autorizado como sujeto activo, para el cumplimiento de sus poderes concretos pueden hacer exigible el cobro de la

---

<sup>465</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>466</sup> CALVO ORTEGA, R., *Curso de derecho financiero I Derecho tributario (Parte General)*, op. cit., nota 421 p. 198.

<sup>467</sup> LOMELÍ CEREZO, Margarita, *Derecho fiscal represivo*, op. cit., nota 425 p. 11.

<sup>468</sup> YANOME YESAKI, Mauricio, *Compendio de derecho fiscal*, op. cit., nota 426 p. 62.

obligación tributaria por medio de las formas de pago pago o por diversos actos que Calvo Ortega ejemplifica como el aplazamiento del pago, suscripción de acuerdos de quita y espera, admisión de compensación, aplicación de la prescripción, etc., pero el acreedor no es el titular de la potestad tributaria, que en el ordenamiento constitucional mexicano es potestad legislativa, la actuación como acreedor es una forma de gestión, pero en la que es posible aplicar la coercibilidad de las normas jurídicas, en tal orientación, Mauricio Yanome Yesaki comenta:

Expresado en otras palabras, la coercibilidad se presenta cuando ante la reticencia del contribuyente la autoridad fiscal determina un crédito fiscal a su cargo, el cual es exigible mediante el procedimiento administrativo de ejecución a fin de obtener el importe en dinero y excepcionalmente en especie que por concepto de contribuciones tiene derecho a percibir el Estado a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con ello cumpla el contribuyente con la obligación consignada en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>469</sup>

Desde este punto de vista la gestión del tributo en el ordenamiento jurídico mexicano es ejercida por un acreedor que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dotada de las competencias derivadas del poder tributario, al respecto Luis García López-Guerrero describe que

Dicha dependencia deberá entre otras cosas, proyectar y coordinar la planeación nacional de desarrollo; proyectar y calcular los ingresos de la Federación considerando las necesidades del gasto público federal; utilizar en forma razonable el crédito público; estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y la Ley de Ingresos de la Federación; cobrar las contribuciones en los términos que establezcan las leyes, y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.<sup>470</sup>

---

<sup>469</sup> YANOME YESAKI, Mauricio, *Compendio de derecho fiscal*, op. cit., nota 426 pp. 62-63.

<sup>470</sup> GARCÍA LÓPEZ-GUERRERO, Luis, *Derechos de los contribuyentes*, op. cit., nota 430 p. 11.



Desde este punto de vista destacamos la relevancia de distinguir siguiendo a Calvo Ortega entre acreedor y poder tributario,<sup>471</sup> aunque Calvo Estrada reconoce que pueden darse situaciones en las que el poder tributario y la gestión del tributo no se delimiten claramente, ejemplifica que esto puede ocurrir en la cuantificación y el rendimiento del gravamen que corresponden al ente público a las que se les ceda por ley facultades en materia tributaria. Sin embargo, lo más recomendable es distinguir nítidamente entre gestión del tributo y poder tributario.<sup>472</sup> El advenimiento de una situación así también es advertido por Mauricio Yanome Yesaki:

Puede acontecer la coincidencia entre la titularidad del poder tributario y de la competencia tributaria en una misma entidad, así como también que el titular de la potestad tributaria sea una entidad distinta del titular del poder fiscal sobre el mismo tributo como acontece con el impuesto sobre la tenencia y uso de vehículos, en donde la potestad tributaria recae en la Federación y la competencia fiscal corresponde a las entidades federativas.<sup>473</sup>

Desde este punto de vista Calvo Ortega recomienda la diferenciación entre el acreedor y el titular del poder tributario, dado que el poder tributario normativo generalmente no puede dar lugar para una configuración de responsabilidad civil en materia tributaria, en cambio por la actividad de gestión del tributo pueden actualizarse actos generadores de responsabilidad civil, es decir, de responsabilidad patrimonial de la Administración tributaria.<sup>474</sup> En todo caso el sujeto activo de la relación jurídico-tributaria es un acreedor que ejerce competencias concretas y que aunque ostenta atribuciones similares a las de un acreedor en el derecho privado, su cualidad es rigurosamente de derecho público. Por lo anterior, Mauricio Yanome Yesaki describe al sujeto activo:

---

<sup>471</sup> CALVO ORTEGA, R., *Curso de derecho financiero I Derecho tributario (Parte General)*, op. cit., nota 421 p. 199.

<sup>472</sup> *Idem*.

<sup>473</sup> YANOME YESAKI, Mauricio, *Compendio de derecho fiscal*, op. cit. nota 426, p. 64.

<sup>474</sup> CALVO ORTEGA, R., *Curso de derecho financiero I Derecho tributario (Parte General)*, op. cit., nota 421 p. 199.

El sujeto activo es la entidad pública que conforme a la norma fundante y las leyes fiscales tiene el poder tributario o fiscal necesario para hacer exigible el cumplimiento de la obligación tributaria a cargo del sujeto pasivo aun en contra de su voluntad a través del procedimiento económico coactivo; es decir, se le dotan de atribuciones suficientes para recaudar las contribuciones que servirán para el sostenimiento del gasto público, por parte de los contribuyentes.<sup>475</sup>

Según Mauricio Yanome Yesaki de una interpretación del texto constitucional, el sujeto activo se integra por los siguientes entes: “La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en sus numerales 40, 41 primer párrafo, 115, fracción IV y 122 que el sujeto activo lo constituyen la Federación, el Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios.”<sup>476</sup> No obstante, consideramos prudente distinguir poder tributario de gestión del tributo, y por consiguiente agrupar en esta categoría a los procedimientos tributarios.

El artículo 40 de la Constitución establece el principio federativo, acerca lo cual explica Eduardo Andrade Sánchez: “El carácter federal de la República constituye un principio básico de su organización, la cual se funda en la idea de que el Estado mexicano se forma por un conjunto de estados que disponen de su propia soberanía popular, ejercida en el ámbito de las competencias correspondientes a dichos estados porque éstos no las han transferido a la Federación.”<sup>477</sup> Asimismo, como destaca Eduardo Sánchez Andrade también se desarrolla en el artículo 41 el federalismo como principio que define que el Estado en su estructura material se integra por dos ámbitos, el federal y el local<sup>478</sup>, ya que que afirma que México se constituye en una república representativa, democrática, laica y federal consagrando implícitamente el principio de supremacía constitucional al estipular que las Entidades federativas son libres y soberanas en

---

<sup>475</sup> *Ibidem*, p. 124.

<sup>476</sup> YANOME YESAKI, Mauricio, *Compendio de derecho fiscal*, op. cit. nota 426, p. 124.

<sup>477</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, *Derecho constitucional*, Oxford University Press, México, 2008, p. 82.

<sup>478</sup> *Ibidem*, p. 83.

su régimen interior, pero que la Federación se funda sobre los principios de la Ley fundamental.<sup>479</sup>

Siguiendo la explicación de Eduardo Andrade Sánchez, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el fundamento constitucional de las Secretarías de Estado y de la Consejería Jurídica, al disponer que la Administración Pública como centralizada y paraestatal, por lo tanto las dependencias que tengan el carácter de Secretarías de Estado, se cuentan entre la estructura orgánica de la Administración Pública centralizada, porque dependen directamente del ejecutivo para coadyuvar con las tareas del gobierno<sup>480</sup> y su fundamento legal es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, asimismo las Secretarías de Estado no pueden ser creadas unilateralmente por el ejecutivo, es facultad del legislativo la creación de la Secretarías de Estado.<sup>481</sup>

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la regulación referente a las Secretarías de Estado (artículo 2), consagra que las Secretarías de Estado (Título Segundo, Capítulo I) son dependencias de la Administración Pública centralizada del Poder Ejecutivo de la Unión, para que cumpla con sus atribuciones y el despacho “de los negocios del orden administrativo.” Específicamente en materia de las potestades administrativas de la imposición, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal emplea el término competencias (Título Segundo, Capítulo II) al fundamentar el marco jurídico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como dependencia del ejecutivo federal para el despacho de los asuntos del orden administrativo (artículo 26).<sup>482</sup>

El cumulo de esas potestades tributarias de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, son ejercidas por el órgano desconcentrado, llamado Servicio de Administración Tributaria. ( artículos 98 b y 98 c).<sup>483</sup>

---

<sup>479</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>480</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, *Derecho constitucional*, op. cit., nota 477 p. 312.

<sup>481</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, *Derecho constitucional*, op. cit., nota 477 p. 313.

<sup>482</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>483</sup> Reglamento Interior de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico.

## 2. Naturaleza jurídica y objeto del Servicio de Administración Tributaria

La naturaleza jurídica del Servicio de Administración Tributaria es la de un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así lo dispone la Ley del Servicio de Administración Tributaria (artículo 1). Su carácter de autoridad fiscal<sup>484</sup> para ejercer la competencia de la actividad recaudatoria es descrito por Luis García López-Guerrero: “Claro está que dentro de un ámbito de distribución de facultades, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realiza su actividad recaudatoria a través de un órgano denominado Servicio de Administración Tributaria (SAT).”<sup>485</sup>

A la luz del derecho administrativo, Jorge Fernández Ruíz describe que la desconcentración administrativa significa como la delegación de facultades de la Administración Pública a un órgano inferior, el órgano desconcentrado, solo que las facultades son decisorias<sup>486</sup> y a diferencia de la descentralización administrativa, es una asignación de facultades y no “transferencia de atribuciones de una persona de derecho público a otra.”<sup>487</sup> Es una variante de la centralización administrativa que mantiene la jerarquía con el órgano superior, se dispersan, como señala Jorge Fernández Ruíz facultades decisorias, facultades de tramitación, así como la autonomía de su presupuesto son limitadas.<sup>488</sup> Por lo que concordamos con Jorge Fernández Ruíz: “...el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada.”<sup>489</sup>

---

<sup>484</sup> FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 7ª ed., editorial Porrúa, México, 2016, p. 436.

<sup>485</sup> GARCÍA LÓPEZ-GUERRERO, Luis, *Derechos de los contribuyentes*, op. cit., nota 430, p. 11.

<sup>486</sup> FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, op. cit., nota 484 pp. 425-426.

<sup>487</sup> *Ibidem*, p. 425.

<sup>488</sup> *Ibidem*, pp. 426-427.

<sup>489</sup> *Ibidem*, p. 427.

La finalidad de la creación de un órgano desconcentrado mediante la cual el poder superior jerárquico le inviste de sus facultades,<sup>490</sup> manteniéndolo, claro como supone Jorge Fernández Ruíz en la administración pública centralizada, particularmente en la estructura jerárquica del órgano centralizado, específicamente de la Secretaría de Estado en el que está inserto.

En atención a su naturaleza de órgano administrativo desconcentrado, también señala Luis García López-Guerrero: “El SAT es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que con el carácter de autoridad fiscal tiene como principales facultades establecidas en su propia Ley: la determinación, liquidación y recaudación de las contribuciones para el financiamiento del gasto.”<sup>491</sup> Jorge Fernández Ruíz al escribir sobre los órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público refiere que el Servicio de Administración Tributaria tiene autonomía de gestión para fiscaliza a los contribuyentes y para facilitar el cumplimiento voluntario de las disposiciones fiscales y aduaneras, por lo que se infiere que de estas responsabilidades legales se desprenden las atribuciones ejecutivas en materia de fiscalización, recaudación y liquidación del Servicio de Administración Tributaria.<sup>492</sup>

Desde esta perspectiva, siguiendo a Calvo Ortega de una “persona jurídico-pública” que ejerce los poderes concretos mediante los actos jurídicos que hacen exigible el cumplimiento de la obligación tributaria. De esta forma en la definición que proporciona Héctor Victoria Maldonado: “El sujeto activo de la obligación tributaria es el órgano público titular del derecho de crédito tributario.”<sup>493</sup>

Como subrayamos en el apartado anterior y en esto queremos enfocar la propuesta de esta tesis, el poder tributario normativo, por su carácter abstracto que no aplica para situaciones jurídicas concretas es difícil para configurar una

---

<sup>490</sup> *Ibidem*, p. 426.

<sup>491</sup> *Idem*.

<sup>492</sup> FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, op. cit., nota 484 pp. 436-437.

<sup>493</sup> VICTORIA MALDONADO, Héctor, *Sujetos y responsabilidades tributarias en México*, editorial Porrúa, México, 2011, p. 41.

hipótesis de responsabilidad patrimonial tributaria, en cambio, cuando se distingue gestión del poder tributario, los supuestos jurídicos para una actualización de responsabilidad patrimonial pueden ser conducentes, toda vez que el acto jurídico es una manifestación concreta que de generar un daño que el particular no tenga obligación jurídica de soportar puede ser objeto de una indemnización. El Servicio de Administración Tributaria, además puede delegar en una persona jurídico-pública atribuciones legales,<sup>494</sup> que Calvo Ortega califica de “actos propios de todo acreedor.”<sup>495</sup>

Entre estos actos propios de un acreedor, Calvo Ortega destaca a manera de ejemplo: el aplazamiento de la obligación tributaria, crédito tributario, acuerdos de quita o espera, convenios de quiebra o suspenso, prescripción;<sup>496</sup> por su parte, Héctor Victoria Maldonado indica la posibilidad de una situación inversa, en la que el particular sea el sujeto activo de la relación jurídico-tributaria, lo cual puede ocurrir en los supuestos jurídicos de devoluciones, y que podría potencialmente el incumplimiento del sujeto pasivo de esta relación, incurrir en una responsabilidad del Estado por no devolver las cantidades pagadas al fisco indebidamente, los recargos y las actualizaciones.<sup>497</sup>

## **2.1 Atribuciones y Facultades Ejecutivas**

Siguiendo a Jorge Fernández Ruíz el órgano centralizado delega en el órgano desconcentrado determinadas facultades decisorias.<sup>498</sup> El Servicio de Administración Tributaria como órgano desconcentrado de la Secretaría de

---

<sup>494</sup> CALVO ORTEGA, R., *Curso de derecho financiero I Derecho tributario (Parte General)*, op. cit., nota 421 pp. 198-199.

<sup>495</sup> *Ibidem*, p. 198.

<sup>496</sup> *Ibidem*, p. 199.

<sup>497</sup> VICTORIA MALDONADO, Héctor, *Sujetos y responsabilidades tributarias en México*, editorial Porrúa, México, 2011, p. 41.

<sup>498</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, op. cit., nota 484 p. 425.

Hacienda es un ejemplo de una desconcentración por materia, porque atiende, siguiendo a Jorge Fernández Ruíz a la transferencia de una facultad decisoria, de una competencia por materia específicamente, tributaria, que en sus propias palabras implica: “La desconcentración por materia se justifica en razón de la especialización o dominio de tecnología requeridas para atender los asuntos relativos a ciertas materias: migración, agua, administración tributaria, por citar sólo algunas.”<sup>499</sup>

Cabe destacar que, siguiendo a Jorge Fernández Ruiz, aun cuando la facultad decisoria se delega, sea por materia, servicio o región; el órgano desconcentrado no tiene personalidad jurídica propia; su presupuesto y sus bienes patrimoniales son asignados y específicos, y es integrante de la jerarquía del órgano centralizado en el que está inserto.<sup>500</sup> Acerca de la creación del órgano desconcentrado, por lo que concierne al ordenamiento jurídico mexicano, Jorge Fernández Ruíz explica que es facultad del congreso la creación de los mismos, por lo que la creación y actuación de los órganos desconcentrados debe estar respaldada por ley,<sup>501</sup> es decir, la exigencia de ley previa.

Sin duda, que la facultad decisoria, y la modalidad de desconcentración administrativa por materia,<sup>502</sup> son las dos principales características a tener en cuenta no solamente para la comprensión de la naturaleza jurídica y el objeto del Servicio de Administración Tributaria en un sentido general, sino para entender el fundamento legal y la finalidad de las atribuciones que la Secretaría de Hacienda y

---

<sup>499</sup> *Ibidem*, pp. 427-428.

<sup>500</sup> *Ibidem*, p. 429.

<sup>501</sup> *Idem*. “Acerca de este disenso doctrinario, conviene tener presente que si bien es cierto que el artículo 90 constitucional no hace referencia expresa a los órganos desconcentrados, si previene la expedición, por parte del Congreso, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -que será centralizada y paraestatal-, y anuncia que dicho ordenamiento legal distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, lo que acredita la facultad del Congreso para crear órganos desconcentrados a condición de que formen parte de la estructura orgánica de una secretaría de Estado o de un departamento administrativo, como prevé el citado artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.” Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, *óp. cit.*, nota 484, p. 429.

<sup>502</sup> *Ibidem*, 425 p. y 427-428.

Crédito Público le ha transmitido como señala Jorge Fernández Ruiz de forma parcial.<sup>503</sup> En materia de atribuciones y facultades ejecutivas del Servicio de Administración Tributaria, estas se encuentran comprendidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria. Si seguimos a Héctor Castañeda Coria, las atribuciones y facultades ejecutivas son los medios para que este órgano de naturaleza desconcentrada esté habilitado para “cumplimentar los fines legales” por los cuales fue creado.

Específicamente, podemos observar que el fundamento legal de las atribuciones se encuentra en el artículo 7,<sup>504</sup> del citado ordenamiento, por lo que la ley refiere en ese articulado las disposiciones legales para que el Servicio de Administración Tributaria pueda cumplir dos de sus finalidades, qué son la recaudación y liquidación de las contribuciones requeridas por el Estado para financiar el gasto público que el interés general reclama.<sup>505</sup>

Debemos precisar que la relación con nuestro tema de estudio de las atribuciones, que ejerce la Administración Tributaria, se refiere precisamente a las facultades de fiscalización.

---

<sup>503</sup> *Ibidem*, p. 426.

<sup>504</sup> **Artículo 7o.** El Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes: Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable; Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera; Representar el interés de la Federación en controversias fiscales; Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras del orden federal; Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras del orden federal; Ejercer aquéllas que, en materia de coordinación fiscal, correspondan a la administración tributaria; Solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales, de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera; Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones;...”

<sup>505</sup> CASTAÑEDA CORIA, Héctor, “Alcances y límites de la autonomía del servicio de administración tributaria”, Álvarez Arredondo, Ricardo (Coord.), *La reforma del Estado en blanco y negro Agenda para la reforma del Estado*, Centro de Producción Editorial, México, 2007, p. 503.



## 2.2 Responsabilidades del Servicio de Administración Tributaria

Para efectos de lo que se pretende estudiar en esta tesis hemos realizado una subdivisión de las responsabilidades del Servicio de Administración Tributaria, a la luz del marco legal previsto por la Ley del Servicio de Administración Tributaria (artículo 2) que constituye el marco legal de las responsabilidades de este órgano.

Específicamente, las responsabilidades del Servicio de Administración Tributaria se subdividen en responsabilidades en materia aplicación de legislación fiscal y aduanera; y de fiscalización de los contribuyentes, incentivar y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, esta subdivisión ya ha sido abordada en su oportunidad por Héctor Castañeda Coria<sup>506</sup> y también por Jorge Fernández Ruíz al describir a los órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>507</sup>

El Servicio de Administración Tributaria se encuentra inserto en la estructura orgánica de la Administración pública centralizada y por lo tanto sujeto al sistema de pesos y contrapesos, particularmente, al sistema de controles, en base a lo anterior, siguiendo a Jorge Fernández Ruíz podemos remitir a que la actividad del Estado para cumplir con el interés público y sus finalidades, por lo tanto tiene que desarrollar técnicas y que son sustancialmente las que la doctrina del derecho administrativo comprende según Jorge Fernández Ruíz como básicas y que son: función pública, servicio público, obras públicas y actividades económicas residuales.<sup>508</sup>

Desde este punto de vista la función pública es definida por Jorge Fernández Ruíz como “una actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de

---

<sup>506</sup> Ibidem, p. 504.

<sup>507</sup> FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, op. cit., nota 484 p. 436.

<sup>508</sup> Ibidem, p. 50.

potestad, de imperio, de autoridad -de donde su indelegabilidad-, cuya realización atiende al interés público, estaremos hablando de la función pública, entre cuyas modalidades destacan la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa.”<sup>509</sup> Si desde el punto de vista de las potestades soberanas del Estado la función pública era comprendida como las manifestaciones esenciales del poder público, distendidas estas en la función administrativa, legislativa y judicial, así como en las funciones materiales de los órganos, Jorge Fernández Ruíz entendió que aunque esta visión atiende a la potestad y al imperio del Estado, existen ciertas funciones que por su naturaleza distinta no se pueden adscribir tradicionalmente a las tres funciones clásicas en ello agrupa a las funciones emergentes, como la función monetaria, la función electoral, función registral y función fiscalizadora o de control.<sup>510</sup> Particularmente, nos interesa la función fiscalizadora o de control. A este respecto, para Jorge Fernández Ruiz:

Sin duda, uno de los peligros latentes en todo Estado es la posible corrupción de los servidores públicos; el propósito de prevenirla y evitarla contribuye a considerar y reconocer a la fiscalización o control patrimonial del Estado como una función pública cuyo ejercicio requiere el desempeño de una actividad técnica y esencial dirigida a vigilar, verificar, comprobar y evaluar las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado.<sup>511</sup>

Aunque esta función compete al ámbito interno del órgano o la dependencia, el objeto es señalar que el Servicio de Administración Tributaria como órgano desconcentrado sujeto a control y vigilancia, tiene responsabilidades legales, que son el fundamento de sus actos, que pueden ser fiscalizables, por los órganos internos de control, o en su defecto por la autoridad competente. Esta

---

<sup>509</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>510</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, op. cit., nota 484 pp. 51-60.

<sup>511</sup> *Ibidem*, p. 58.

función de control pretende examinar si los actos del ente, en este caso el Servicio de Administración Tributaria, o en su defecto del servidor público se realizaron en conformidad a la normativa jurídica.<sup>512</sup>

### **2.2.1 De aplicación de la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público**

De conformidad a la legislación del Servicio de Administración Tributaria, en lo concerniente a la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria en materia de legislación fiscal y aduanera, derivado de la desconcentración por materia que distingue al órgano en cuestión<sup>513</sup>; en razón de que como también señala Jorge Fernández Ruíz la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha tenido entre sus atribuciones desde 1861, atribuciones relativas a las rentas y a los aranceles de aduanas marítimas.<sup>514</sup> El fundamento legal de la responsabilidad que conjunta la materia tributaria y aduanera es la fracción XIII, Ley del Servicio de Administración Tributaria que dispone:

Proponer, para aprobación superior, la política de administración tributaria y aduanera, y ejecutar las acciones para su aplicación. Se entenderá como política de administración tributaria y aduanera el conjunto de acciones dirigidas a recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos que la legislación fiscal establece, así como combatir la evasión y elusión fiscales, ampliar la base de contribuyentes y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes.<sup>515</sup>

---

<sup>512</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>513</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, op. cit., nota 484 pp. 427-428.

<sup>514</sup> *Ibidem*, p. 341.

<sup>515</sup> *Ley del Servicio de Administración Tributaria*.

En términos generales consiste en una responsabilidad de aplicación de la legislación, en la que actúa como acreedor por medio de los procedimientos tributarios, del que forma parte el procedimiento de recaudación<sup>516</sup>, es decir retomamos la noción de que el Servicio de Administración Tributaria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda es el sujeto activo de la obligación tributaria,<sup>517</sup> no obstante; no hay que confundir que es un órgano desconcentrado al que se le ha transferido una facultad decisoria, una competencia, forma parte de la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que a su vez jerárquicamente forma parte de la administración pública federal centralizada.<sup>518</sup>

### **2.2.2 De fiscalización a contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras**

Aspecto esencial de los tributos es su fiscalización como un procedimiento teniendo al cumplimiento o la satisfacción del tributo. En este sentido, se ejerce una de las responsabilidades en las que el límite que constituyen los derechos de los contribuyentes debe ser la guía del acto de recaudación. Responsabilidad que se desprende de la obligación del Sistema de Administración Tributaria: “en todo momento garantizar la correcta aplicación de las leyes fiscales con el fin de lograr una eficiente recaudación.”<sup>519</sup>

El fundamento legal que establece esta facultad, lo constituye la fracción VII de la misma Ley del órgano desconcentrado:

---

<sup>516</sup> CALVO ORTEGA, R., *Curso de derecho financiero I Derecho tributario (Parte General)*, op. cit., nota 421 p. 308.

<sup>517</sup> *Ibíd.*, p. 198.

<sup>518</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, op. cit., nota 484 p. 284.

<sup>519</sup> GARCÍA LÓPEZ-GUERRERO, Luis, *Derechos de los contribuyentes*, op. cit., nota 430 p. 12.

Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones

Bajo esta atribución, será en la legislación secundaria, donde se establezcan las bases, procedimientos y requisitos para cumplir con el mandato constitucional de contribuir al gasto público.

## **2.3 Legislación aplicable a las Facultades y atribuciones del Servicio de Administración Tributaria**

### **2.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Como órgano desconcentrado, el Servicio de Administración Tributaria tiene delegada la facultad decisoria para cumplimentar el mandato del artículo 31 constitucional, fracción IV: “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”<sup>520</sup> Además, el fundamento legal de los órganos desconcentrados y por tanto, aplicable al Servicio de Administración Tributaria, estamos de acuerdo con Jorge Fernández Ruíz en que se prevé en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>521</sup> Finalmente, desde el punto de vista del marco constitucional remitimos a lo dispuesto en el artículo 90 del ordenamiento constitucional.

---

<sup>520</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

<sup>521</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, op. cit., nota 484 p. 427.

### 2.3.2 Código Fiscal de la Federación

El artículo 1 del Código Fiscal de la Federación establece la obligación legal de las personas físicas y morales de contribuir para los gastos públicos de conformidad a las leyes fiscales respectivas. Establece el principio de legalidad de las contribuciones: “Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico”. También dispone que las disposiciones legales se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte.<sup>522</sup>

El artículo 2 del Código Fiscal de la Federación recoge la clasificación legal de las contribuciones en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. La definición legal del artículo 2 establece, en su primera fracción que “Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.”<sup>523</sup>

Desde el punto de vista jurídico el Código Fiscal de la Federación como legislación aplicable por el Servicio de Administración Tributaria es particularmente importante en la atribución de este organismo, prevista en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, para recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios (artículo 7) y en la atribución referente a la vigilancia y aseguramiento del debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras, así como en lo relativo a la facultad de comprobación, tendiente esto último para cumplimentar con la responsabilidad de

---

<sup>522</sup> Código Fiscal de la Federación.

<sup>523</sup> Código Fiscal de la Federación.

fiscalización a contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras.<sup>524</sup>

Concretamente el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, establece algunas de las facultades más importantes de la administración tributaria por lo cual se hace necesaria su transcripción:

Artículo 42. Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:

I.- Rectificar los errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las declaraciones, solicitudes o avisos, para lo cual las autoridades fiscales podrán requerir al contribuyente la presentación de la documentación que proceda, para la rectificación del error u omisión de que se trate.

II. Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que exhiban en su domicilio, establecimientos, en las oficinas de las propias autoridades o dentro del buzón tributario, dependiendo de la forma en que se efectuó el requerimiento, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran a efecto de llevar a cabo su revisión.

---

<sup>524</sup> Para un estudio de las atribuciones de este órgano desconcentrado en una perspectiva doctrinal remitimos a Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, op. cit., nota 484 pp. 436-438.

III.- Practicar visitas a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

IV. Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes y sobre las operaciones de enajenación de acciones que realicen, así como cualquier otro dictamen que tenga repercusión para efectos fiscales formulado por contador público y su relación con el cumplimiento de disposiciones fiscales.

V. Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar que cumplan con las siguientes obligaciones:

a) Las relativas a la expedición de comprobantes fiscales digitales por Internet y de presentación de solicitudes o avisos en materia del registro federal de contribuyentes;

b) Las relativas a la operación de las máquinas, sistemas y registros electrónicos, que estén obligados a llevar conforme lo establecen las disposiciones fiscales;

c) La consistente en que los envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas cuenten con el marbete o precinto correspondiente o, en su caso, que los envases que contenían dichas bebidas hayan sido destruidos;

d) La relativa a que las cajetillas de cigarros para su venta en México contengan impreso el código de seguridad o, en su caso, que éste sea auténtico;



e) La de contar con la documentación o comprobantes que acrediten la legal propiedad, posesión, estancia, tenencia o importación de las mercancías de procedencia extranjera, debiéndola exhibir a la autoridad durante la visita, y

f) Las inherentes y derivadas de autorizaciones, concesiones, padrones, registros o patentes establecidos en la Ley Aduanera, su Reglamento y las Reglas Generales de Comercio Exterior que emita el Servicio de Administración Tributaria.

La visita domiciliaria que tenga por objeto verificar todos o cualquiera de las obligaciones referidas en los incisos anteriores, deberá realizarse conforme al procedimiento previsto en el artículo 49 de este Código y demás formalidades que resulten aplicables, en términos de la Ley Aduanera.

Las autoridades fiscales podrán solicitar a los contribuyentes la información necesaria para su inscripción y actualización de sus datos en el citado registro e inscribir a quienes de conformidad con las disposiciones fiscales deban estarlo y no cumplan con este requisito.

VI.- Practicar u ordenar se practique avalúo o verificación física de toda clase de bienes, incluso durante su transporte.

VII.- Recabar de los funcionarios y empleados públicos y de los fedatarios, los informes y datos que posean con motivo de sus funciones.

VIII. Se deroga.

IX. Practicar revisiones electrónicas a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, basándose en el análisis de la información y documentación que obre en poder de la autoridad, sobre uno o más rubros o conceptos específicos de una o varias contribuciones.

Las autoridades fiscales podrán ejercer estas facultades conjunta, indistinta o sucesivamente, entendiéndose que se inician con el primer acto que se notifique al contribuyente.

En el caso de que la autoridad fiscal esté ejerciendo las facultades de comprobación previstas en las fracciones II, III, IV y IX de este artículo y en el ejercicio revisado se disminuyan pérdidas fiscales o se compensen saldos a favor, se podrá requerir al contribuyente dentro del mismo acto de comprobación la documentación comprobatoria con la que acredite de manera fehaciente el origen y procedencia ya sea de la pérdida fiscal o del saldo a favor, independientemente del ejercicio en que se haya originado la misma, sin que dicho requerimiento se considere como un nuevo acto de comprobación.

La revisión que de las pérdidas fiscales efectúen las autoridades fiscales sólo tendrá efectos para la determinación del resultado del ejercicio sujeto a revisión.

Las autoridades fiscales que estén ejerciendo alguna de las facultades previstas en las fracciones II, III y IX de este artículo y detecten hechos u omisiones que puedan entrañar un incumplimiento en el pago de contribuciones, deberán informar por medio de buzón tributario al contribuyente, a su representante legal, y en el caso de las personas morales a sus órganos de dirección por conducto de

aquel, en un plazo de al menos 10 días hábiles previos al del levantamiento de la última acta parcial, del oficio de observaciones o de la resolución definitiva en el caso de revisiones electrónicas, el derecho que tienen para acudir a las oficinas que estén llevando a cabo el procedimiento de que se trate, para conocer los hechos y omisiones que hayan detectado.

Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, la autoridad emitirá la última acta parcial, el oficio de observaciones o la resolución definitiva en el caso de revisiones electrónicas, señalando en estas actuaciones la asistencia o inasistencia de los interesados para ejercer su derecho a conocer el estado del procedimiento a que está siendo sujeto; previamente a ello, deberá levantarse un acta circunstanciada en la que se haga constar esta situación. En toda comunicación que se efectúe en términos del párrafo anterior, deberá indicárseles que pueden solicitar a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, ser asistidos de manera presencial cuando acudan a las oficinas de las autoridades fiscales.

El Servicio de Administración Tributaria establecerá mediante reglas de carácter general, el procedimiento para informar al contribuyente el momento oportuno para acudir a sus oficinas y la forma en que éste puede ejercer su derecho a ser informado.

En este precepto, se autoriza las facultades específicas de fiscalización, resultando relevante señalar las visitas domiciliarias, por ser un caso de excepción de “acceso permitido” al domicilio, además, y como novedad las revisiones electrónicas que también ameritan atención.

En esta legislación y en su reglamento, es donde se plasman los diferentes requisitos y procedimientos que deben observar la fiscalización, lo cual condiciona a la autoridad a seguir estrictamente las reglas.

Esto tiene relevancia, ya que si recordamos que una actividad administrativa irregular la constituye todo acto o procedimiento que no esté conforme a la norma.

### **2.3.3 Ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes**

La Ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes es un ordenamiento que tiene por objeto la regulación (artículo 1) de los derechos y garantías de los contribuyentes en sus relaciones con las autoridades fiscales, la ley está vinculada al Código Fiscal de la Federación y a las leyes fiscales respectivas. Contiene disposiciones sobre derechos generales de los contribuyentes (artículo 2). Las obligaciones de las autoridades fiscales en materia de información, difusión y asistencia al contribuyente (capítulo II). Derechos y garantías en los procedimientos de comprobación (capítulo III). Derechos y garantías en el procedimiento sancionador (capítulo IV). Medios de defensa del contribuyente (capítulo V).<sup>525</sup>

Específicamente en materia de derechos y garantías en los procedimientos de comprobación, la Ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes, en el artículo 12, en materia del procedimiento de comprobación que es la facultad de comprobación fiscal, contempla la garantía de audiencia para el contribuyente y el derecho de información: Los contribuyentes tendrán derecho a ser informados, al inicio de cualquier actuación de la autoridad fiscal, para comprobar el

---

<sup>525</sup> *Ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes.*

cumplimiento de las obligaciones fiscales, de sus derechos y obligaciones en el curso de tales actuaciones.<sup>526</sup>

Aunque es una obligación constitucional de Derecho público la que vincula a los particulares a aportar parte de su riqueza por medio de la figura de los tributos, el poder tributario del Estado como señala Sergio Francisco de la Garza no es absoluto y las limitaciones son los derechos fundamentales y el sistema de pesos y contrapesos establecido por la Constitución mexicana<sup>527</sup>, al respecto Mauricio Yanome Yesaki define a los límites como derechos: “Los derechos de los contribuyentes constituyen el límite de actuación de la autoridad fiscal al momento de realizar las funciones inherentes a la fiscalización y recaudación de contribuciones, los cuales están contenidos en el Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.”<sup>528</sup>

Estas disposiciones legales deben estudiarse a la luz de la responsabilidad del Sistema de Administración Tributaria (artículo 2), dado que los derechos del contribuyente deben manifestarse durante el procedimiento de comprobación y durante el procedimiento sancionador, es decir en los distintos procedimientos tributarios.

### **2.3.4 Principales leyes impositivas y de comercio exterior**

En materia de leyes impositivas y de comercio exterior, consideramos relevante remitir al artículo 1 del Código Fiscal de la Federación reitera la obligación de contribuir a los gastos públicos, conforme a las leyes fiscales respectivas.

---

<sup>526</sup> *Ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes.*

<sup>527</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano, óp. cit., nota 422 p. 265.*

<sup>528</sup> YANOME YESAKI, Mauricio, *Compendio de derecho fiscal, óp. cit., nota 426 p. 181.*

En nuestro país, cada año se aprueba el paquete fiscal que habrá de observarse en el ejercicio de que se trate. Nos permitimos señalar las principales leyes vigentes, que condicionan un hecho imponible y las cuales son el principal sustento de ingresos para el erario público.

- 1.- Ley de Impuesto Sobre la Renta
- 2.- Ley del Impuesto al Valor Agregado
- 3.- Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
- 4.- Ley Aduanera

Como se mencionó, estos ordenamientos, prevén la causación, cálculo y entero, el mecanismo que se debe observar para tales efectos. En tal razonamiento, y como el principio de buena fe, primero corresponde al particular llevar a cabo dicha tarea. Pero posteriormente y en un segundo plano involucra a la Administración Tributaria, mediante el ejercicio de facultades de comprobación, la aplicación debida de estas leyes.

### **2.3.5 Resoluciones Miscelánea**

La importancia de las resoluciones deriva de la facultad del Servicio de Administración Tributaria prevista en la fracción III, del artículo 14 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, remitimos a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2016 y su anexo 19 publicada en el Diario Oficial de la Federación<sup>529</sup> por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria, especialmente relevante para las responsabilidades del Servicio de Administración Tributaria, particularmente, la responsabilidad de

---

<sup>529</sup> DOF: 23/12/2015, RESOLUCIÓN Miscelánea Fiscal para 2016 y su anexo 19. (Continúa en la Tercera Sección).

aplicación de la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público.

Al respecto reviste particular importancia, porque es en estas resoluciones donde de complementan o se dan instrucciones para la debida observancia de las leyes impositivas, se amplían formas, e incluso reglas para la propia autoridad e inclusive facilidades para los contribuyentes.

La inobservancia a este contenido, desde nuestro punto de vista también constituye una actividad administrativa irregular.

## **2.4 Actos y Resoluciones del Servicio de Administración Tributaria**

### **2.4.1 Características generales de los actos y resoluciones**

La actividad administrativa para cumplir con sus finalidades tiene que llevar a cabo como bien apunta Gabino Fraga diversas medidas, ya sea de salvaguarda del orden público, en materia de salubridad, prestación de los servicios públicos y menciona que entre las actividades administrativas se encuentran aquellas de gestión en el área “económica, cultural y asistencial.”<sup>530</sup> Por eso para Gabino Fraga, las actividades administrativas del Estado, son función administrativa y esta “consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.”<sup>531</sup>

Gabino Fraga describe qué a la luz de las voluntades intervinientes en la formación del acto, se clasifican actos constituidos por voluntad única y actos formados por el concurso de varias voluntades. Explica que desde el punto de vista de los actos en los que intervienen varias voluntades, se subdividen tres categorías: el acto colegial, el acto complejo o colectivo, el acto unión y el

---

<sup>530</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, óp. cit., nota 74 p. 227.

<sup>531</sup> *Ídem*.

contrato.<sup>532</sup> Particularmente en lo que concierne a los actos y resoluciones del Servicio de Administración Tributaria interesa el acto colegial, en el que subrayando la posición de Gabino Fraga:

El acto colegial, que es el que emana de un órgano único de la administración constituido por varios miembros. Tal es el caso, por ejemplo, de los actos emanados de los diversos Consejos o Comisiones, Juntas, Cuerpos Municipales que forman parte de la organización administrativa. En tal caso habrá diversas voluntades físicas, pero la voluntad administrativa es una sola.

Ahora bien, Gabino Fraga clasifica dos categorías del acto, desde el punto de vista de la relación de la voluntad creadora del acto y la ley, a saber: acto obligado y el acto discrecional. Y proporciona la siguiente definición doctrinal del acto obligado: “El primero es el acto que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho.”<sup>533</sup> En cambio el acto discrecional se efectúa cuando la ley emplea términos facultativos en los que se concede un poder discrecional a la Administración, tiene así un margen libre de apreciación para obrar o abstenerse. Puede ocurrir, así que la ley faculta varias actuaciones sin imponer una apreciación.<sup>534</sup>

En materia de facultades y obligaciones de las autoridades fiscales Mauricio Yanome Yesaki expone de manera crítica las características de los actos administrativos de las autoridades fiscales del deber ser de los actos administrativos tal y como es exigido por el derecho administrativo: “Generalmente, los actos administrativos realizados por la autoridad fiscal adolecen de dos de los requisitos arriba mencionados, y son la debida fundamentación y motivación de la resolución a notificar y la firma autógrafa del

---

<sup>532</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, óp. cit., nota 74 p. 228-229.

<sup>533</sup> *Ibídem*, p. 229.

<sup>534</sup> *Ibídem*, p. 230.



funcionario competente para emitirla.”<sup>535</sup> En definitiva, aun cuando entre los actos obligados y los actos discrecionales no exista una tajante separación como señala Gabino Fraga, el acto discrecional se encuentra sujeto a que sus disposiciones se encaucen de conformidad a la actividad administrativa que viene realizando.<sup>536</sup> Finalmente, la exigencia de fundamentación y motivación de los actos administrativos de la autoridad fiscal es inherente al principio de reserva de ley, y particularmente, a la reserva de ley en las materias financiera y tributaria.<sup>537</sup>

#### **2.4.2 Requisitos de los actos y resoluciones**

Respecto a los requisitos de los actos administrativos que se deban notificar en materia fiscal, resulta imprescindible citar el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación:

*Artículo 38.- Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos:*

*I. Constar por escrito en documento impreso o digital.*

*Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente o por medio del buzón tributario, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.*

*II. Señalar la autoridad que lo emite.*

*III. Señalar lugar y fecha de emisión.*

---

<sup>535</sup> YANOME YESAKI, Mauricio, *Compendio de derecho fiscal*, óp. cit., nota 426 p. 203.

<sup>536</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, óp. cit., nota 74 p. 230-231.

<sup>537</sup> CALVO ORTEGA, R., *Curso de derecho financiero I Derecho tributario (Parte General)*, op. cit., nota 421 p. 44.

*IV. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.*

*V. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.*

*Para la emisión y regulación de la firma electrónica avanzada de los funcionarios pertenecientes al Servicio de Administración Tributaria, serán aplicables las disposiciones previstas en el Capítulo Segundo, del Título I denominado "De los Medios Electrónicos" de este ordenamiento.*

*En caso de resoluciones administrativas que consten en documentos impresos, el funcionario competente podrá expresar su voluntad para emitir la resolución plasmando en el documento impreso un sello expresado en caracteres, generado mediante el uso de su firma electrónica avanzada y amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución.*

*Para dichos efectos, la impresión de caracteres consistente en el sello resultado del acto de firmar con la firma electrónica avanzada amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución, que se encuentre contenida en el documento impreso, producirá los*

*misimos efectos que las Leyes otorgan a los documentos con firma autógrafa, teniendo el mismo valor probatorio.*

*Asimismo, la integridad y autoría del documento impreso que contenga la impresión del sello resultado de la firma electrónica avanzada y amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución, será verificable mediante el método de remisión al documento original con la clave pública del autor.*

*El Servicio de Administración Tributaria establecerá los medios a través de los cuales se podrá comprobar la integridad y autoría del documento señalado en el párrafo anterior.*

*Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.*

En este contexto, la legislación de forma por demás específica, señala con exactitud los requisitos que debe observarse, reiterando la necesidad de observar el principio de legalidad, bajo la debida fundamentación y motivación del acto emitido por la autoridad fiscal, el Servicio de Administración Tributaria.

Por razón de requisitos de los actos y resoluciones, doctrinalmente, Mauricio Yanome Yesaki destaca precisamente dos: Fundamentación y motivación y firma autógrafa.<sup>538</sup>

Para nosotros el incumplimiento de la autoridad a uno de ellos; es y resulta ser el motivo jurídico suficiente para constatar una actividad administrativa irregular.

---

<sup>538</sup> YANOME YESAKI, Mauricio, *Compendio de derecho fiscal*, óp. cit., nota 426 p. 203.

Sin embargo a lo largo de este documentos estaremos insistiendo en que cada procedimiento tiene reglas específicas de notificación, no debemos perder de vista las mismas, por lo cual se recomienda en cada situación allegarse de las normatividad vigente para estar en aptitud de determinar si es correcta o no la actuación de la autoridad.

### **2.4.3 Formas de materialización**

Precisamente es la ejecución del acto administrativo. Específicamente en la materia estudiada, la actuación de la autoridad administrativa a través de su materialización, entendida esta, como el reflejo concreto de una actuación dirigida hacia un ente específico, es decir, hacia una contribuyente, mediante la manifestación ya sea de forma expresa o bien en ciertos casos, de forma ficta de la voluntad de la autoridad.

El fundamento citado en el numeral anterior, los condiciona a que sean escritos, o digitales, pero en ciertos casos también el silencio como actos de la autoridad será causa de responsabilidad patrimonial.<sup>539</sup>

Para generar la responsabilidad patrimonial de la Administración Tributaria, no en todos los casos se requiere de una resolución administrativa definitiva, ya que como lo ha definido el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la finalidad no es la anulación de la resolución, sino, la condena a la autoridad del pago de la indemnización.<sup>540</sup> Como podría ser el caso de una afectación, sin que existe una

---

<sup>539</sup> NETTEL BARRERA, Alina del Carmen, *Obligación de resolver, silencio administrativo y responsabilidad patrimonial por inactividad*, op, cit, nota 151 pp 331 y 332

<sup>540</sup> VI-J-SS-30 RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEFINITIVA.- NO ES UN REQUISITO DE PROCEDENCIA PARA LA RECLAMACIÓN PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- El artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa condiciona la procedencia del juicio contencioso administrativo, entre otros casos, a que el acto impugnado por el particular sea una "resolución definitiva", es decir, que sea una manifestación expresa o ficta de la autoridad en el sentido de que ponga fin a un procedimiento, o bien, refleje la última voluntad de dicha autoridad. Ahora bien, considerando que el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado no tiene la naturaleza jurídica de un juicio contencioso administrativo, es evidente que no es un requisito de

orden debidamente fundada y motivada, situación que corresponderá probar al afectado.

Por otra parte, en el artículo 34 de la Ley de Servicio de Administración Tributaria, se exceptúa, que en los casos de responsabilidad, se deba acompañar a la demanda, el documento en que conste el acto impugnado, la copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad ni, en su caso, el contrato administrativo.

Además, recientemente se ha evolucionado la forma de materialización de los actos o resolución administrativa empleadas por el fisco, ya que está, no se presentan únicamente en documentos públicos, es decir en documentos de papel, sino también, recientemente se ha incorporado las resoluciones y documentos electrónicos como lo señalamos, mediante los cuales se materializan también las voluntades de las potestades tributarias.

#### **2.4.4 Notificación a los contribuyentes**

Como indica Mauricio Yanome Yesaki la notificación es el acto como el particular es prevenido de la resolución administrativa o de un acto procesal para el que es requerido:

“Por su parte, los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación establecen la manera en cómo deben ser notificados los actos

---

procedencia la existencia de una "resolución definitiva", toda vez que su objeto no es la anulación de un acto administrativo, sino la condena de la autoridad al pago de una indemnización por el daño que causó al particular con motivo de su actividad administrativa irregular. A lo anterior, se debe añadir que ni la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ni la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establecen tal requisito de procedencia para las reclamaciones. (3) R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 18. Junio 2009. p. 35

administrativos. Así la notificación es concebida como el acto mediante el cual, de acuerdo a las formalidades legales preestablecidas, se hace saber una resolución judicial o administrativa a la persona a la que se reconoce como interesado en su conocimiento o se le requiere para que cumpla un acto procesal.”<sup>541</sup>

Es en esta actividad, en la cual, desde nuestro punto de vista, ha incurrido en más errores la autoridad, y donde más producción jurisprudencial ha habido en las últimas décadas, y específicamente en relación a los requisitos de las notificaciones con terceros, cuando no se encuentre al representante legal o al contribuyente.<sup>542</sup>

---

<sup>541</sup> YANOME YESAKI, Mauricio, *Compendio de derecho fiscal*, op. cit., nota 146 p.204.

<sup>542</sup> Época: Novena Época Registro: 166911 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Julio de 2009 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a./J. 82/2009 Página: 404 NOTIFICACIÓN PERSONAL PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DATOS QUE EL NOTIFICADOR DEBE ASENTAR EN LAS ACTAS DE ENTREGA DEL CITATORIO Y DE LA POSTERIOR NOTIFICACIÓN PARA CUMPLIR CON EL REQUISITO DE CIRCUNSTANCIACIÓN, CUANDO LA DILIGENCIA RELATIVA SE ENTIENDE CON UN TERCERO. Para cumplir con el requisito de circunstanciación, es necesario que el notificador asiente en el acta relativa datos que objetivamente permitan concluir que practicó la diligencia en el domicilio señalado, que buscó al contribuyente o a su representante y que ante la ausencia de éstos entendió la diligencia con dicho tercero, entendido éste como la persona que, por su vínculo con el contribuyente, ofrezca cierta garantía de que informará sobre el documento a su destinatario, para lo cual el notificador debe asegurarse de que ese tercero no está en el domicilio por circunstancias accidentales, quedando incluidas en ese concepto desde las personas que habitan en el domicilio (familiares o empleados domésticos) hasta las que habitual, temporal o permanentemente están allí (trabajadores o arrendatarios, por ejemplo). Además, si el tercero no proporciona su nombre, no se identifica, ni señala la razón por la cual está en el lugar o su relación con el interesado, el diligenciarlo deberá precisar las características del inmueble u oficina, que el tercero se encontraba en el interior, que éste abrió la puerta o que atiende la oficina u otros datos diversos que indubitadamente conlleven a la certeza de que se actúa en el lugar correcto y con una persona que dará noticia al interesado tanto de la búsqueda como de la fecha y hora en que se practicará la diligencia de notificación respectiva. Contradicción de tesis 85/2009. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos del Octavo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito. 27 de mayo de 2009. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco García Sandoval. Tesis de jurisprudencia 82/2009. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de junio de dos mil nueve.

Si partimos que en esta actividad se hace del conocimiento del contribuyente de la situación concreta que se está notificando, será esta la que condicione el plazo para ejercer los medios de defensa para inconformarse, excepción hecha por la negativa ficta.

Sin embargo, debemos decir, que cada procedimiento que aplica la autoridad aduanera, tiene diferentes condiciones y metodología de notificación, basta analizar los casos en el procedimiento administrativo en materia aduanera, así como las recientes revisiones electrónicas, estas últimas condicionas por medio de buzón tributario, y correo electrónico.

Sobre estas reglas específicas, se deberá analizar el cumplimiento o incumplimiento de la autoridad, pues la consecuencia podría ser el daño al particular.

### **3. Responsabilidad Patrimonial del Servicio de Administración Tributaria**

En el derecho comparado encontramos referencias interesantes sobre el estudio de la configuración de responsabilidad patrimonial del Servicio de Administración Tributaria:

El sistema implantado en España tras la entrada en vigor de la LEF y la LRJAE resultó amplio y progresivo. La Administración respondía de toda lesión que sufrieran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos que implicara un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, que fuera imputable a la Administración (imputación que podía ser tanto por funcionamiento normal o anormal de los servicios

públicos como por riesgo y que podía proceder de un hecho o de un acto administrativo) sin referencia alguna a la idea de culpa...”<sup>543</sup>

El Título Sexto, De la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria contempla el régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado a cargo del Servicio de Administración Tributaria, para actualizar su responsabilidad al causar daños y perjuicios en el ejercicio de sus atribuciones, en el capítulo único, artículos 34 y 35 y contemplando el derecho de repetición del Estado (artículo 34) en caso de que se compruebe que la conducta del servidor público originó el daño y también admite la concurrencia con responsabilidades penales o laborales (artículo 34).<sup>544</sup> Ante semejante regulación es pertinente señalar que el Servicio de Administración Tributaria es sujeto pasivo de responsabilidad patrimonial en los supuestos que la legislación aplicable indique.

Resulta pertinente citar el primer párrafo el artículo 34 de esa Ley:

**“...Artículo 34.** El Servicio de Administración Tributaria será responsable del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan...”

### **3.1 Propuesta provisional de concepto de Responsabilidad Patrimonial del Servicio de Administración Tributaria**

En nuestra opinión consiste, en el instituto jurídico que fija, las normas de conducta y reglas de responsabilidad, mediante las cuales se genera la obligación de indemnización del Servicio de Administración Tributaria, del pago de daños y

---

<sup>543</sup> MORENO MOLINA, José Antonio, “El régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en el derecho español”, *Estado de derecho y responsabilidad administrativa Unión Europea, España, México, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica*, editorial Ubijus, México, 2013, p. 90.

<sup>544</sup> *Ley del Servicio de Administración Tributaria.*



perjuicios al gobernado o extranjeros, causados por sus servidores públicos, con motivo del ejercicio o no ejercicio de sus atribuciones.

De este concepto provisional, deducimos los siguientes elementos:

- 1.- Instituto Jurídico
- 2.- las normas de conducta y reglas de responsabilidad,
- 4.- Obligación de indemnización
- 5.- Daños y perjuicios al gobernado o extranjeros
- 6.- Hechos causados por sus servidores públicos
- 7.- Ejercicio o no ejercicio de sus atribuciones.

Estos elementos serán en su mayoría desarrollados en las siguientes páginas.

### **3.2 Tipos de Responsabilidades**

En cuando a la responsabilidad extracontractual del Servicio de Administración Tributaria se ha sostenido jurisdiccionalmente por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que el precepto tipifica dos tipos de responsabilidades contenidas, es decir, la primera: a) la relativa a los daños y perjuicios causados por servidores públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones, y la segunda, b) la referente al importe de los gastos y perjuicios causados cuando la unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria al dictar la resolución controvertida, cometa falta grave y no se allane a la demanda.<sup>545</sup>

---

<sup>545</sup> VII-J-SS-213 TIPOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.- El artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria establece que dicho órgano desconcentrado será el responsable del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan; dispone que el Servicio de Administración Tributaria deberá indemnizar al particular afectado cubriendo el importe de los gastos en que incurrió y los perjuicios que sufrió, cuando la unidad administrativa respectiva

Es decir, se identifica a nuestro entender una responsabilidad de carácter material y personal, mediante la comisión concreta de una acción u omisión en la ejecución o aplicación de una atribución ejercida por el servidor público, y por el contrario en el segundo supuesto, de índole meramente procesal, refiere particularmente ya en el proceso jurisdiccional ante el Tribunal Federación de Justicia Administrativa, a un sujeto diverso al que cometió la acción u omisión material, quien se encuentra facultado para representar legalmente al Servicio de Administración Tributaria, ante dicho Tribunal, y quien en su poder decisorio en caso de negativa a allanarse a la demanda, en los casos de falta grave, los cuales están perfectamente definidos y serán vistos más adelante, puede generar este segundo tipo de responsabilidad.

Lo que es claro, que en los dos supuestos vistos, participan activamente los agentes de la Administración Tributaria, y si bien son responsabilidades distintas, no se encuentran condicionadas una de otra, dada su autonomía, sin embargo, no son excluyentes si no complementarias en todos caso.<sup>546</sup>

---

cometa falta grave al dictar la resolución controvertida y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate. Lo anterior, se traduce en que el precepto legal citado prevé dos tipos de responsabilidad patrimonial para el Servicio de Administración Tributaria, la primera de ellas, es la relativa a los daños y perjuicios causados por servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan; la segunda, corresponde a la indemnización que deberá de cubrir el Servicio de Administración Tributaria por el importe de los gastos realizados y perjuicios sufridos por la parte actora, cuando la unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria al dictar la resolución controvertida, cometa falta grave y no se allane a la demanda; entendiéndose por falta grave, la ausencia de fundamentación o motivación en cuanto al fondo o la competencia; que la resolución controvertida sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad; o bien que, la resolución se anule por desvío de poder. Ambas responsabilidades no son excluyentes entre sí, por lo que válidamente pueden ser simultáneas, al complementarse una con otra. (Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/63/2015) R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año V. No. 52. Noviembre 2015. p. 164

<sup>546</sup> VII-J-2aS-44 ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. ESTABLECE DOS CLASES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL CITADO ÓRGANO DESCONCENTRADO, LAS CUALES NO SE EXCLUYEN SINO QUE SE COMPLEMENTAN.- El artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, establece dos clases de responsabilidad patrimonial para dicho órgano desconcentrado, a saber i) La primera de ellas relativa a los daños y perjuicios causados por los servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan, ii) La segunda corresponde a la indemnización que deberá cubrir el Servicio de Administración Tributaria por el importe de los gastos y perjuicios en que incurrió la actora, cuando la unidad administrativa del citado órgano, al dictar la resolución

### 3.3 Daños y Perjuicios al contribuyente y no contribuyentes

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es una dependencia de la Administración Pública centralizada, la responsabilidad del Estado por actividad irregular de la función administrativa puede configurarse si el contribuyente, o en su defecto, los no contribuyentes acreditan la afectación por la dependencia y que acredite que no tiene el deber jurídico de soportar el daño y que no fue provocado por el, solo así podrá ser procedente una indemnización, con su respectivo pago. Por su parte Gloria Marín Benítez ha considerado que la lesión antijurídica en el derecho civil debe reunir las siguientes características: “La antijuridicidad del abuso de derecho en el ámbito civil radica, por tanto, en que el resultado que se persigue consiste en la producción de un daño a otro; es la intención de conseguir un resultado claramente antijurídico (causar daño al otro), lo que convierte en ilícito (en abusivo) el ejercicio de un derecho a priori legal.”<sup>547</sup> El elemento de la lesión antijurídica que es característico para la actualización de la responsabilidad objetiva y directa es esencial para la procedencia de una indemnización en el régimen especial de responsabilidad patrimonial de la Administración Tributaria.

Para el caso, tenemos que la responsabilidad puede ser amplia, es decir, no únicamente puede configurarse en un contribuyente, sino, también en aquel que no lo sea, como puede ser caso de extranjeros, que con su sola entrada al país, y por no declarar debidamente, puedan iniciárseles procedimientos en materia aduanera, y si los cuales no están conforme a la norma, constituyen una actividad administrativa irregular.

---

impugnada cometa falta grave y no se allane al contestar la demanda. Sin que se observe del numeral en comento que ambas responsabilidades sean excluyentes entre sí, por lo que válidamente pueden ser simultáneas al complementarse una con otra. (Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/S2/19/2013) R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año III. No. 27. Octubre 2013. p. 117

<sup>547</sup>MARÍN BENÍTEZ, Gloria, *La relevancia jurídica de la motivación fiscal Influencia del “business purpose” en el ordenamiento tributario español*, Dykinson, Madrid, 2014, p. 110.

### 3.4 Servidores Públicos y sus funciones

La posibilidad de exigir la reparación a los agentes responsables que caracterizaba al sistema de responsabilidad subsidiaria, por medio del instrumento de la responsabilidad civil del servidor público, desde el punto de vista del Derecho administrativo expresa Jesús González Pérez<sup>548</sup> por considerarse que la acción u omisión imputada es la actuación de las Administraciones públicas en el servicio público, la configuración de directa y objetiva desplaza la “idea de culpa o ilegalidad”<sup>549</sup> Por consiguiente, la calificación de la responsabilidad directa de la administración desplaza la culpa de las acciones u omisiones perpetradas por la persona física, como señala Jesús González Pérez<sup>550</sup>, y que puede ser “autoridad, funcionario, agente.”<sup>551</sup> En efecto, aunque la garantía que representa para la víctima que la responsabilidad del Estado sea directa u objetiva, siguiendo a Jesús González Pérez sea inherente a la responsabilidad de las Administraciones públicas y consecuente con el principio de reparación integral del daño, ya estudiado, es evidente que puede ser una carga para el Estado erogar indemnizaciones, por lo que suscribimos el comentario de Jesús González Pérez: “...la impresionante carga que supone para el Estado responder con la amplitud con que se admite en los distintos ordenamientos. Lo que ha determinado que entre las opciones que se formulan ante una posible reforma figure la del abandono de la responsabilidad directa y la vuelta a la responsabilidad subsidiaria de la Administración.”<sup>552</sup>

No obstante, aunque la responsabilidad de la Administración sea directa, si se acredita que el agente obró negligentemente de forma culposa, se activa un procedimiento para que la Administración que respondió de forma directa ejerza

---

<sup>548</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*, op. cit., p. 211-213.

<sup>549</sup> *Ibidem*, p. 211.

<sup>550</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*, op. cit., p. 211.

<sup>551</sup> *Idem*.

<sup>552</sup> *Ibidem*, p. 212.

acción de regreso,<sup>553</sup> puesto que según afirma Jesús González Pérez la declaración de responsabilidad exige esclarecer si el daño lo causó la actividad administrativa —legal o ilegal— o si la negligencia del funcionario alteró el nexo causal ocasionando que se configurara: “la responsabilidad directa del Estado.”<sup>554</sup>Y quizá si se presenta la culpa no se modifica la indemnización, pero si recae sobre el funcionario la obligación de reintegrar al Estado, la erogación, todas estas expresiones concentran la importancia de la función administrativa y del marco disciplinario de los servidores públicos: “El contenido substancial de la función bautiza a los distintos tipos de funciones. De esta forma la función administrativa no es el ejercicio de un poder del Estado sino una manifestación especial del poder estatal, función que es principalmente desarrollada por el poder ejecutivo.”<sup>555</sup>

Aunque la función pública sostiene una actividad pública que es indelegable, para Leopoldo Burruel Huerta: “...la función pública no es exclusiva del Estado, aunque sea su ejecutor nato,”<sup>556</sup>y específicamente en el ámbito del derecho privado, la protección de los bienes y la esfera jurídica de las personas justifican al derecho de las obligaciones, que ante el incumplimiento puede generar un desequilibrio entre los individuos, y que como analizamos en los tipos y teorías de responsabilidad existen diferentes tipos de responsabilidad en el Derecho privado y en el Derecho público. Por lo concerniente a la responsabilidad patrimonial del Estado, como instituto constitucional y del Derecho público, deben considerarse aquellas relaciones jurídicas en las que el Estado esté involucrado con entes del Derecho privado<sup>557</sup>:

La necesidad de dar respuesta a las demandas de la sociedad de nuestros días explica los cambios y transformaciones a los que se está viendo

---

<sup>553</sup> *Ibidem*, p. 211.

<sup>554</sup> *Ibidem*, p. 217.

<sup>555</sup> BURRUEL HUERTA, Leopoldo, *La responsabilidad del Estado y sus agentes*, op. cit., nota 299 p. 25.

<sup>556</sup> *Idem*.

<sup>557</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*, op. cit., p. 211.

sometida la Administración Pública. El peso de las tendencias privatizadoras en buena parte como resultado de la creciente influencia de la competencia en el sector privado, propia de las sociedades modernas, reclama una mayor flexibilidad en la gestión, tanto de los servicios, como del personal responsable de los mismos. En esta línea se deja ver la creciente importación de técnicas de gestión privadas, management en la gerencia pública, con la consiguiente transformación en las formas de actuación de la Administración.<sup>558</sup>

### **3.5 Ejercicio de Atribuciones del Servicio de Administración Tributaria**

Centramos nuestro estudio en la recaudación de contribuciones, por medio de la aplicación de la legislación fiscal y aduanera; y la determinación de las mismas a través de la vigilancia y el debido cumplimiento.

Bajo estas premisas, se condiciona por ley, que la responsabilidad patrimonial del Servicio de Administración Tributaria, sea por medio del ejercicio de sus atribuciones, las cuales como ya quedo de manifiesto, se llevan a cabo mediante los procedimientos que señala el Código Fiscal dela Federación y en su caso la Ley Aduanera, o cualquier otra disposición que los faculte.

A manera de ejemplo citamos las reglas y procedimientos para la visita domiciliaria:

Artículo 44.- En los casos de visita en el domicilio fiscal, las autoridades fiscales, los visitados, responsables solidarios y los terceros estarán a lo siguiente:

---

<sup>558</sup> PÉREZ-BEDMAR, María de Sande, *Empleo y prestación de servicios en la administración pública*, editorial Lex Nova, Valladolid, 2006, p. 153.

I. La visita se realizará en el lugar o lugares señalados en la orden de visita.

II. Si al presentarse los visitantes al lugar en donde deba practicarse la diligencia, no estuviere el visitado o su representante, dejarán citatorio con la persona que se encuentre en dicho lugar para que el mencionado visitado o su representante los esperen a la hora determinada del día siguiente para recibir la orden de visita; si no lo hicieren, la visita se iniciará con quien se encuentre en el lugar visitado.

Si el contribuyente presenta aviso de cambio de domicilio después de recibido el citatorio, la visita podrá llevarse a cabo en el nuevo domicilio manifestado por el contribuyente y en el anterior, cuando el visitado conserve el local de éste, sin que para ello se requiera nueva orden o ampliación de la orden de visita, haciendo constar tales hechos en el acta que levanten, salvo que en el domicilio anterior se verifique alguno de los supuestos establecidos en el artículo 10 de este Código, caso en el cual la visita se continuará en el domicilio anterior.

Cuando exista peligro de que el visitado se ausente o pueda realizar maniobras para impedir el inicio o desarrollo de la diligencia, los visitantes podrán proceder al aseguramiento de la contabilidad.

En los casos en que al presentarse los visitantes al lugar en donde deba practicarse la diligencia, descubran bienes o mercancías cuya importación, tenencia, producción, explotación, captura o transporte deba ser manifestada a las autoridades fiscales o autorizada por ellas, sin que se hubiera cumplido con la obligación respectiva, los visitantes procederán al aseguramiento de dichos bienes o mercancías.

III. Al iniciarse la visita en el domicilio fiscal los visitantes que en ella intervengan se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia, requiriéndola para que designe dos testigos, si éstos no son designados o los designados no aceptan servir como tales, los visitantes los designarán, haciendo constar esta situación en el acta que levanten, sin que esta circunstancia invalide los resultados de la visita.

Los testigos pueden ser sustituidos en cualquier tiempo por no comparecer al lugar donde se esté llevando a cabo la visita, por ausentarse de él antes de que concluya la diligencia o por manifestar su voluntad de dejar de ser testigo, en tales circunstancias la persona con la que se entienda la visita deberá designar de inmediato otros y ante su negativa o impedimento de los designados, los visitantes podrán designar a quienes deban sustituirlos. La sustitución de los testigos no invalida los resultados de la visita.

IV. Las autoridades fiscales podrán solicitar el auxilio de otras autoridades fiscales que sean competentes, para que continúen una visita iniciada por aquéllas notificando al visitado la sustitución de autoridad y de visitantes. Podrán también solicitarles practiquen otras visitas para comprobar hechos relacionados con la que estén practicando.

De la observancia o inobservancia, a las reglas y procedimientos descritos, a nuestro juicio, se podrá constituir o no la actividad administrativa irregular, la cual sale de límites discrecionales, esto es, acto que no goce de la debida fundamentación y motivación, es ilegal, esto podemos observarlo si no se sigue expresamente lo que señala la ley.



### 3.6 Supletoriedad de la ley

El artículo 4 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria establece el domicilio de este órgano desconcentrado e indica que los asuntos de su competencia deben realizarse de conformidad a la Ley en comento, el reglamento interior del órgano desconcentrado, que haya sido expedido por el presidente de la república y las disposiciones jurídicas que deriven. Para que pudiera aplicar la supletoriedad de la ley, tendríamos que definir el significado de los artículos supletorios, que según Eliseo Muro Ruíz indican: “Los artículos supletorios reflejan lo que falta en una ley; que se encuentra incompleto o deficientemente regulado sobre cierto aspecto, por lo que es necesario precisar que ley ha de aplicarse, de lo contrario no se sabía con certeza cuál invocar.”<sup>559</sup>

No debemos olvidar, que el artículo 34, último párrafo, del capítulo relativo a la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria hace mención al carácter supletorio de la ley: “En los casos de responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal que rijan materias similares y los principios generales del derecho que mejor se avengan a la naturaleza y fines de la institución.”<sup>560</sup> En nuestra opinión, la técnica de la supletoriedad debe utilizarse en beneficio del demandante, pero solo para dar certeza al proceso, es decir dar todos los elementos para que se pueda acreditar el daño y poder utilizar el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado como un mecanismo de certeza para la restitución de una lesión antijurídica, consideramos ese es el fin de la última parte del mencionado párrafo: “las disposiciones del derecho federal que rijan materias similares y los principios generales del derecho que mejor se avengan a la naturaleza y fines de la institución.”

---

<sup>559</sup> MURO RUÍZ, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, 2ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, p. 133.

<sup>560</sup> *Ley Federal del Servicio de Administración Tributaria*.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación refleja que los mecanismos de la gestión del tributo y la finalidad de la técnica de la supletoriedad de la ley para activarlos tienen el fin de no dejar al contribuyente en un Estado de indefensión.<sup>561</sup>

Partiendo de esta reflexiones, no debemos confundir la supletoriedad de la ley, con, en referencia al aspecto procesal, como en aquellos caso de la determinación del monto por daño, físico, se tendrá que acudir a la Ley Federal de Trabajo, con aquella supletoriedad de la ley en materia de facultades y atribuciones, como lo es caso de los Reglamento Internos, los cuales fijan estas materias.

---

<sup>561</sup> DEVOLUCIÓN DE CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 22 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ES DE APLICACIÓN SUPLETORIA AL DIVERSO 9o., PÁRRAFO OCTAVO, DE LA LEY DEL IMPUESTO AL ACTIVO. El artículo 22 del Código Fiscal de la Federación establece en favor de los contribuyentes en general, el derecho a solicitar la devolución de contribuciones fiscales federales pagadas indebidamente. Por su parte, el artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Activo prevé un beneficio financiero en favor de los contribuyentes de dicho impuesto, consistente en el derecho a solicitar la devolución del dinero que por disposición expresa de la ley tuvieron que pagar por tal concepto, cuando el monto del impuesto sobre la renta a su cargo exceda al de aquél, a fin de evitar el incremento en la carga impositiva; es decir, se trata de la devolución de una cantidad debidamente pagada por los contribuyentes conforme a la ley. En tal virtud, como la disposición identificada en último término prevé un mecanismo especial de devolución, es evidente que las reglas que contiene tienen preeminencia sobre lo establecido en el mencionado código - como acontece con la determinación del saldo a favor, de su monto, de la causación y cálculo de actualizaciones y accesorios, así como para la delimitación de las modalidades que condicionan la procedencia material de la devolución-, mientras que en todo lo no previsto expresamente por dicho numeral resultan aplicables supletoriamente las reglas generales contenidas en el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación -como sucede con los mecanismos particulares y concretos que regulan el trámite de la devolución de contribuciones, tales como la forma de pago, plazos de resolución, etcétera-, en términos del artículo 1o. del código citado, que dispone que las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas, precisando que las disposiciones previstas en el indicado código se aplicarán en defecto de aquéllas y sin perjuicio de lo que establezcan los tratados internacionales de los que México sea parte. Consecuentemente, al existir un mecanismo especial de devolución y dada la aludida supletoriedad, no se deja al contribuyente en estado de indefensión o a expensas de arbitrariedades por parte de la autoridad administrativa Tesis: 1a. XCIV/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXII, septiembre de 2005, p. 297.

### 3.7 Falta grave y su comisión

La falta en el ejercicio de la función pública para ser sancionada tiene que haber sido previamente tipificada en el ordenamiento jurídico aplicable, y como ha destacado Leopoldo Burruel Huerta: “La acción u omisión debe entenderse como un acto humano voluntario y por ello objetivamente “imputable””<sup>562</sup> En definitiva para poder calificar a una acción u omisión de falta grave que será la conducta del ente público, de la Administración, específicamente del Servicio de Administración Tributaria, que actualizará el deber de indemnizar (artículo 34)<sup>563</sup>, a la luz de la teoría, para que la acción u omisión imputable pueda ser calificada de objetiva se califica por lesión antijurídica: “...se incluyen los actos realizados sin una voluntad directa (acciones no previstas, no queridas e inconscientes), pero que tenían la posibilidad de ser controlados (se trata aquí de una imputación objetiva del hecho, distinta de la imputación por culpa.”<sup>564</sup>

La Ley del Servicio de Administración Tributaria únicamente reconoce la obligación de indemnizar daños y perjuicios a particulares, en el régimen especial de responsabilidad patrimonial, por la comisión de faltas graves, y que la unidad administrativa no incurra en allanamiento durante la contestación de la demanda (artículo 34), en el concepto de impugnación. Y a la luz de la teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado, la ley en comento establece los requisitos para que la actividad administrativa que sea la causa del daño como señala Jesús González Pérez pueda ser imputable a la administración y se señala en la Ley como faltas graves que la resolución impugnada:

I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.

---

<sup>562</sup> BURRUEL HUERTA, Leopoldo, *La responsabilidad del Estado y sus agentes*, op. cit., nota 299 p. 5.

<sup>563</sup> *Ley del Servicio de Administración Tributaria.*

<sup>564</sup> BURRUEL HUERTA, Leopoldo, *La responsabilidad del Estado y sus agentes*, op. cit., nota 299p. 5.

- II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.
- III. Se anule por desvío de poder.<sup>565</sup>

El artículo 35 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria establece que no procederá la aplicación de sanciones a los servidores públicos que en los procedimientos tributarios analicen pruebas y documentos aportados por los particulares, así como en la interposición de recursos administrativos, con la excepción de que la resolución:

- I. Carezca por completo de fundamentación o motivación,
- II. No sea congruente con la cuestión, solicitud o petición efectivamente planteada por el contribuyente, o
- III. Se acredite en el procedimiento de responsabilidades que al servidor público le son imputables conductas que atentan contra la independencia de criterio que debió guardar al resolver el procedimiento de que se trate, es decir, que aceptó consignas, presiones, encargos, comisiones, o bien, que realizó cualquier otra acción que genere o implique subordinación respecto del promovente o peticionario, ya sea de manera directa o a través de interpósita persona.<sup>566</sup>

Como podemos observar la modalidad de los requisitos para imputar a la Administración siguiendo a Jesús González Pérez suscribe a los requisitos de antijuridicidad del daño, imputación a una administración pública y relación de causalidad o fuerza mayor<sup>567</sup> ya que a diferencia de la acción filosófica en la que todos los actos son “resultado directo de la voluntad.”<sup>568</sup>

---

<sup>565</sup> Ley del Servicio de Administración Tributaria.

<sup>566</sup> Ley del Servicio de Administración Tributaria.

<sup>567</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, op. cit., p. 396.

<sup>568</sup> BURRUEL HUERTA, Leopoldo, *La responsabilidad del Estado y sus agentes*, op. cit., nota 299 p. 5.

### **3.8 Allanamiento en la contestación la demanda y sus efectos**

El allanamiento consiste en “una actitud procesal, derivada del derecho a disponer el objeto litigioso.”<sup>569</sup> En el derecho comparado, en el derecho español se denomina allanamiento a la declaración de voluntad: “por la que el demandado manifiesta que la acción del actor es fundada, lo que determina que el juez venga obligado a dictar una sentencia estimatoria de la demanda. No se trata por tanto de un reconocimiento de hechos.”<sup>570</sup> La Ley del Servicio de Administración Tributaria (artículo 34) contempla que el allanamiento de la unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria en la contestación a la demanda en el concepto de impugnación, hace improcedente el deber de indemnización.

Esta condición será también determinante en el nacimiento de la responsabilidad patrimonial, pues la negativa de la autoridad al allanamiento constituye una falta grave, siempre y cuando se den los requisitos que se han mencionado.

### **3.9 Casos de improcedencia de la Responsabilidad Patrimonial del Servicio de Administración Tributaria**

Hemos analizado los elementos, y supuestos necesarios, para el surgimiento de la responsabilidad extracontractual de la Administración Tributaria Mexicana, pero además, la legislación ha contemplado también aquellos casos de excepción, donde no resulta procedente reclamar la indemnización, como en el

---

<sup>569</sup>MORENO, Juan Damián, *Introducción al sistema judicial español Organización judicial Proceso civil*, 3ª ed., Dykinson, Madrid, 2013, p. 182.

<sup>570</sup> *Idem*.

caso fortuito, fuerza mayor, y los daños y perjuicios que no sean consecuencia de una actividad administrativa irregular del Estado.<sup>571</sup>

En las relatadas condiciones corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa determinar, si concurren estas causas o no, estas circunstancias para llegar a la determinación de estos supuestos de exención para la autoridad.

---

<sup>571</sup> VII-CASR-8ME-3 CASO FORTUITO, EXCEPCIÓN PARA EL PAGO DE INDEMNIZACIÓN POR PARTE DEL ESTADO.- El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece como criterios para acreditar el daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad irregular del Estado, y con ello recibir el debido pago de la indemnización legal, sin embargo, al respecto existen tres excepciones, que son las siguientes: a) Casos Fortuitos, b) Fuerza Mayor y c) Los perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. De ahí que en el caso de afectaciones sufridas con motivo de la concurrencia de lluvia severa e inundación pluvial, como hecho notorio, se está en presencia de un evento hidrometeorológico, que se encuentra previsto dentro de la clasificación caso fortuito, entendiéndose como tal, el suceso que acontece por azar, es decir, suceso ajeno a la voluntad del obligado, que excusa el cumplimiento de sus obligaciones, por tanto al tratarse de un caso fortuito, el cual es una excepción establecida en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, por lo que, es claro, que no es procedente el pago de alguna indemnización por parte del Estado. R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año IV. No. 31. Febrero 2014. p. 416

## Capítulo V

### **La función jurisdiccional-garantista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en Materia de Responsabilidad Patrimonial del Servicio de Administración Tributaria**

#### **1. Atribuciones y competencia jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de la Responsabilidad Patrimonial del Estado**

El sometimiento del poder al derecho, forma parte del Estado de derecho que derivado de la Revolución francesa se refleja en la idea que según Eduardo García de Enterría pretende que el comportamiento de las justificaciones del poder examinadas mediante procedimientos formales, particularmente por el proceso jurisdiccional, sin embargo, Eduardo García de Enterría hace notar que esta idea no será completamente llevada a la práctica, más bien aparecerá esporádicamente.<sup>572</sup>

Precisamente, el sometimiento de las actuaciones del poder ante la justicia será progresivo, en parte, dado que uno de los dogmas revolucionarios será el de la separación entre la Administración y la jurisdicción. Como señala Eduardo García de Enterría hay una gran influencia de dos técnicas medievales: el derecho de resistencia y el proceso penal al agente arbitrario, la legitimidad legal de los actos de los agentes, pero aunque los revolucionarios proclaman el derecho de resistencia, se trata de técnicas en las que aparece el elemento de la violencia y que tienen un carácter de excepcionales, pero la sujeción de las actividades de la Administración, que durante ese periodo comienza a tener un elevado desarrollo.

---

<sup>572</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del Poder en el derecho administrativo (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*, 3ª ed., editorial Civitas, Madrid, 1983, p. 13.

Sin embargo, no se considera como opción el control de la Administración por un poder jurisdiccional, debido al dogma prevaleciente de la separación entre Administración y Justicia.<sup>573</sup>

El modelo de Estado de derecho que produjo la Revolución francesa es un estado legal, en el que la Administración tendrá un carácter preponderante, para esto la Administración quedará exenta del control del poder judicial, aunque como observa Eduardo García de Enterría esta particularidad de un Estado en el que las actividades administrativas y el servicio público, tienen que estar regladas, irá determinando la formación del régimen contencioso-administrativo. El cual se originó como un control interno de la Administración. Por eso según Eduardo García de Enterría señala que el cambio sustancial ocurre en que la Administración actúa como órgano enjuiciador de los actos de los agentes, particularmente estamos ante los poderes discrecionales<sup>574</sup> que suelen identificarse como actos administrativos y aunque parezca una antinomia, el objetivo de esto se inscribe en la búsqueda de la legalidad formal que caracteriza a ese periodo de la historia jurídica y muy vinculada con la historia de las administraciones públicas.<sup>575</sup>

La legalidad formal es un objeto que persiguen los poderes públicos en el Estado revolucionario. Paradójicamente que la Administración naciente a la que le corresponden funciones públicas, tiene también obligaciones de servicio público, para lograr sus objetivos la figura del acto administrativo es sustancial, y si bien tiene facultades que son optativas de aplicarse en los actos discrecionales como escribe Eduardo García de Enterría:

---

<sup>573</sup> *Ibidem*, pp. 15-17.

<sup>574</sup> “Conocen ustedes sobradamente el concepto de poderes discrecionales, de actos discrecionales. El sistema de inmunidad judicial de los mismos, presente todavía en la Ley anterior de 1952, era el de la eliminación pura y simple de todos los actos discrecionales en bloque. Allí donde se daba un acto discrecional —y debemos decir que raro es el acto administrativo donde no se dé un elemento de discrecionalidad—, allí el juez, sin más, constatando el hecho de que esta discrecionalidad estaba presente en el acto, se abstenía de entrar en el fondo del mismo.” *Ibidem*, pp. 24-25.

<sup>575</sup> *Ibidem*, pp. 18-19.



Es al hilo de esta observación como se monta la técnica de control de la desviación de poder. El acto discrecional que se ha desviado de su fin, del fin en vista del cual el Ordenamiento otorgó el poder, ha cegado la fuente de su legitimidad. Incorre en un vicio, que naturalmente, puede ser fiscalizable por los Tribunales. Es una aportación técnica que viene del Derecho francés (donde cuenta ya más de un siglo), y que ha sido recibido muy tardíamente en nuestro Derecho.<sup>576</sup>

El control de la legalidad de los actos discrecionales, como por ejemplo ocurría con el juicio contencioso administrativo de anulación, pone de relieve el principio de la subordinación de la Administración a la ley. Sin embargo, la función jurisdiccional se ha caracterizado por la exigencia de que sea independiente de la Administración y particularmente, la jurisdicción contencioso-administrativa de los tribunales judiciales:

El control jurisdiccional exige que los tribunales sean independientes de los órganos de la administración y de los tribunales judiciales. Son organismos jurisdiccionales los encargados del control jurídico de los actos de la administración activa. Estos tribunales administrativos pueden llegar a ser más severos con la administración de lo que sería un juez ordinario. La carencia de tribunales administrativos autónomos haría imposible el control de la actividad administrativa, que quedaría sujeta a la discrecionalidad del poder administrativo.<sup>577</sup>

Ante ello podemos constatar como señala Eduardo García de Enterría que el jue administrativo es un garante del orden jurídico, y que mediante los principios generales del derecho administrativo ejerce un control de la discrecionalidad de

---

<sup>576</sup> Ibidem p. 27.

<sup>577</sup> VILLARREAL CORRALES, Lucinda, "La justicia administrativa, el procedimiento administrativo y la responsabilidad patrimonial del Estado", Cisneros Farías, Germán, Fernández Ruíz, Jorge, López Olvera, Miguel (Coords.), *Justicia administrativa Segundo congreso iberoamericano de derecho administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, p. 573.

los actos de las autoridades administrativas. Para Eduardo García de Enterría es necesaria la utilización de los principios generales en el Derecho Administrativo.<sup>578</sup>

Sin duda que la exigencia de la aplicación de los principios generales al ordenamiento administrativo, como sugiere Eduardo García de Enterría deriva de que el Derecho Administrativo por encontrarse tan vinculado a la actividad administrativa en la diversidad de los actos administrativos, obligados y discrecionales en los que intervienen entes y agentes sucede que algunas de las normas pueden ser depositarias de deficiencias que exigen una tarea jurisprudencial meticulosa.<sup>579</sup>

Por lo que concierne a nuestra materia de estudio la responsabilidad patrimonial del Estado consiste en una garantía patrimonial del derecho a la indemnización, por la que el particular que no tenga obligación jurídica de soportar un daño en su patrimonio que el Estado realiza por funcionamiento irregular de su actividad administrativa, aunque en algunos ordenamientos jurídicos se admite también el funcionamiento regular o normal de la actividad administrativa puede recibir una indemnización.<sup>580</sup>

Sin embargo, a diferencia del control de la legalidad de los actos de la Administración, la diferencia con los actos generadores de responsabilidad patrimonial del Estado es que como Luis José Béjar Rivera subraya, los actos de autoridad no están supeditados a la ilegalidad de los actos de autoridad, por lo que la obligación de reparar una lesión no depende de la nulidad del acto de autoridad: "...porque aún así, es factible pensar que el sujeto activo, la Administración, puede llegar a lesionar el patrimonio o derechos de los administrados sin una justificación legal que así lo autorice, no obstante que su actuación no se considere legal."<sup>581</sup>

---

<sup>578</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del Poder en el derecho administrativo*, op. cit., 572 p. 44.

<sup>579</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>580</sup> VILLARREAL CORRALES, Lucinda, "La justicia administrativa, el procedimiento administrativo y la responsabilidad patrimonial del Estado", op. cit., nota 577 p. 577.

<sup>581</sup> BÉJAR RIVERA, Luis José, "La responsabilidad patrimonial del Estado. Entre la responsabilidad subjetiva y objetiva. El reto del sistema mexicano", en *Estado de derecho y responsabilidad*

Desde el punto de vista de la responsabilidad patrimonial del Estado, el carácter definitivo de las resoluciones judiciales consiste en que contra la resolución no pueda oponerse ningún recurso, según Lucinda Villarreal Corrales. Puede ser por el agotamiento de los recursos o por que no se utilizaron en los términos establecidos por las normas jurídicas adjetivas.

Bajo esta óptica, el fundamento legal que contempla la competencia en materia jurisdiccional lo constituye el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado:

Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía responsabilidad patrimonial jurisdiccional administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De esta manera el gobernado podrá acudir en juicio al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuando este en desacuerdo con el procedimiento administrativo en todas aquellas materias estatales diferentes a la responsabilidad tributaria.

## **2. Competencia Especial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de la Responsabilidad Patrimonial del Estado del Servicio de Administración Tributaria**

En el apartado correspondiente señalamos el régimen especial de la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria, la cual a su vez también tiene una competencia especial dotada directamente al ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

---

*administrativa Unión Europea, España, México, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, op. cit.*, nota 146 p. 263.

El propio artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, señala que el cumplimiento de esta responsabilidad será exigible ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. En este orden de ideas se fijó, la competencia otorgada en materia de responsabilidad tributaria.

De esto podemos deducir, que con todo el cumulo de experiencia del que goza el Tribunal en materia de control de legalidad, con motivo de la impugnación de los actos de la autoridad tributaria, servirá de base para que de una forma más amplia, determiné en qué caso se acredita la conducta que genere la responsabilidad.

Si bien el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tiene facultades de anulación de actos, también mediante esta competencia otorgada, podrá determinar las responsabilidades indemnizatorias a la administración tributaria.

### **3. Formalidades de la procedencia y su carácter especial**

#### **3.1 Solicitud de reclamación de indemnización en vía conjunta o vía separada**

El artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, otorga la posibilidad dando la decisión al contribuyente de que, en la misma demanda de juicio de nulidad, solicite la indemnización, o bien puede hacer en una por separado. Hasta aquí la vía conjunta o separada, resulta irrelevante para la solicitud, pues en todos, los casos se tiene el deber jurídico de resolver.

Pensamos que resulta idóneo se presente en la misma demanda, toda vez que la relación del acto impugnado con la solicitud de indemnización resulta indisociable, en este sentido el Magistrado tendrá mucho más presente al momento de la lectura de la demanda, que si lo hiciera en un por separado.

Cuando se delimita claramente la naturaleza administrativa del procedimiento de reclamación patrimonial para resarcir el daño al administrado es como se va perfilando en palabras de Luis José Béjar Rivera la “tutela de la garantía patrimonial”. No es ninguna situación anómala, porque es la forma adecuada como se deben establecer los actos administrativos del procedimiento también como una forma de control del órgano administrativo, el control posterior por el órgano jurisdiccional ante la negativa de indemnizar es el modo correcto de complementar la tutela jurisdiccional del patrimonio de los administrados.<sup>582</sup>

### **3.2 Carácter probatorio de la responsabilidad patrimonial del SAT para contribuyentes**

#### **3.2.1 Derecho**

La Ley del Servicio de Administración Tributaria establece que el contribuyente debe probar los hechos que originaron la afectación de la cual se desprende su derecho a la indemnización: “El contribuyente que solicite una indemnización deberá probar, entre los hechos de los que deriva su derecho, la lesión, la acción u omisión del Servicio de Administración Tributaria y la relación de causalidad entre ambos; así mismo, deberá probar la realidad y el monto de los

---

<sup>582</sup> *Ibidem*, p. 267.

daños y perjuicios.”<sup>583</sup> Posición que ha sido hecho suya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.<sup>584</sup> Es decir, aquel gobernado que reclame tiene la obligación probatoria y demostrativa en primera instancia de la actividad administrativa irregular. Los daños tienen que ser reales, y evaluables en dinero, cuya vinculación con un sujeto es imprescindible. Basta analizar la jurisprudencia de trato, para llegar a la conclusión de que no toda actividad administrativa irregular genera un daño y mucho menos una indemnización.<sup>585</sup>

---

<sup>583</sup> *Ley del Servicio de Administración Tributaria.*

<sup>584</sup> VII-J-SS-154 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- CORRESPONDE AL RECLAMANTE DEMOSTRAR LOS ELEMENTOS ESENCIALES QUE LA LEY EXIGE PARA TENER DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN.- De conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ésta tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. Dentro de las bases a que se refiere el precepto legal citado, se destacan las establecidas en los artículos 4, 21 y 22 de la propia ley, cuya aplicación armónica y congruente permite establecer que, para reconocer el derecho a la indemnización, el reclamante debe demostrar fehacientemente la actividad administrativa irregular imputable al Estado, la existencia de los daños y perjuicios que constituyan la lesión patrimonial reclamada, mismos que habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población; así como la relación causa-efecto entre estos elementos esenciales, exigencias que se justifican, ya que sería dogmático y arbitrario sostener que una actividad administrativa irregular por sí misma genera un daño, de ahí que los preceptos legales referidos limiten y determinen como indemnizable, sólo el daño que efectivamente se ocasione con motivo de una actividad administrativa irregular. En tal virtud, se concluye que el derecho a la indemnización no nace de manera automática, por el sólo hecho de actualizarse una actividad irregular del ente público federal, sino que para ello es necesario que además, el reclamante demuestre los demás elementos que la ley exige para que se actualice la responsabilidad patrimonial del Estado, esto es, la existencia real del daño sufrido, así como el nexo causal entre éste y la referida actuación administrativa irregular, por lo que de no cumplirse con estas exigencias deberá negarse la indemnización reclamada.(Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/61/2014). R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año IV. No. 35. Junio 2014. p. 10

<sup>585</sup> VII-CASA-V-88 DECLARATORIA DE NULIDAD DE UN ACTO DE AUTORIDAD. POR SÍ SOLA NO IMPLICA LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE INDEMNIZAR AL PARTICULAR.- En los términos del artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa o por la vía jurisdiccional contenciosa-administrativa no presupone por sí misma derecho a la indemnización. Lo anterior atiende a que si bien tal nulidad o anulabilidad pueden constituir una actividad administrativa irregular del Estado, lo cierto es que además de ese elemento, el particular debe acreditar la existencia de un daño y/o perjuicio sufrido en sus bienes o derechos, así como el nexo causal entre la actividad administrativa irregular del Estado y ese daño y/o perjuicio; por ello, solo cuando quedan acreditados todos los elementos aludidos, es cuando se puede establecer la obligación a cargo de la autoridad de pagar una indemnización por la actividad administrativa irregular en que incurrió. R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año V. No. 48. Julio 2015. p. 55

Condición además por criterio jurisprudencial del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que la actividad estatal tiene que ser desplegada por la Administración Pública, no así, cuando esta se materializa por particulares en los diversos tipos de instrumentos jurídicos por los cuales se le puede encomendar.<sup>586</sup>

### **3.2.2 Lesión**

Ya se ha señalado que el daño o lesión constituyen un elemento esencial para la configuración de responsabilidad patrimonial de la Administración, pero realizaremos algunas reflexiones sobre la misma para entender su implicación como elemento probatorio de responsabilidad patrimonial del Servicio de Administración Tributaria. En cuanto a las definiciones de lesión, Leopoldo Burruel Huerta recoge un concepto amplio:

Cuando aquí habla de lesión patrimonial, no debemos hacer referencia al término 'lesión' de los principios generales del derecho entendido como aquel que da derecho a pedir la nulidad del contrato o la reducción equitativa de la obligación con motivo de la explotación de la suma

---

<sup>586</sup> VII-P-SS-380 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NO SE ACTUALIZA TRATÁNDOSE DE ACTOS REALIZADOS POR PARTICULARES EN LOS QUE EL ESTADO NO TIENE INJERENCIA ALGUNA.- De la razón legislativa que dio lugar a la adición de un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, se advierte que la intención expresa del legislador constituyente fue limitar la responsabilidad patrimonial del Estado al daño que produjera con motivo de su "actividad administrativa irregular". En ese entendido, si bien es cierto en el ámbito administrativo, la actividad estatal puede materializarse a través de la actuación de particulares, como es en el caso, de concesiones, adjudicaciones, contrataciones, etc.; también lo es, que si la lesión reclamada por el gobernado a través del procedimiento establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, deriva de actos realizados por particulares en los que el Estado no tiene injerencia alguna, no se actualiza una actividad administrativa irregular del mismo y lógicamente tampoco una responsabilidad patrimonial de este, en el entendido, de que la regulación constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado, no contempla aquellos casos donde el daño reclamado sea producto de la actuación de los propios gobernados y no medie actividad o relación alguna de la administración pública. R.T.F.J.A. Octava Época. Año I. No. 2. Septiembre 2016. p. 128

ignorancia, la notoria inexperiencia o extrema miseria de otro. No, el término lesión debe entenderse en el concepto más amplio: el de afectación.<sup>587</sup>

Sin embargo, el carácter probatorio de la lesión se determina en razón de una distinción que precisa Ramón Daniel Pizarro: "...para determinar el concepto de daño es menester formular una distinción necesaria, que surge de la letra y del espíritu de nuestra legislación: lesión (o "daño en sentido amplio") y daño resarcible."<sup>588</sup>

En tal sentido como sostiene Lucinda Villarreal Corrales los daños y perjuicios materiales, incluyendo aquellos que sean personales o morales causados a una o a varias personas, deben reunir la calificación de ser reales, cuantificables pecuniariamente, y su afectación debe diferenciarse de la que comúnmente se produce en la población,<sup>589</sup> de lo contrario podría actualizarse el criterio del principio de igualdad de las cargas públicas.

Así las cosas, para Luis José Béjar Rivera el instituto de la reparación del daño por el Estado adquiere su verdadera razón, cuando se afianza el criterio de que el daño puede ser producido por actos ilegales o por actos legales (lícitos), sin embargo en la ilicitud del daño puede presentarse la nulidad del acto, que por establecer que el acto es inexistente, ello es extensible a la lesión y así no se produce responsabilidad patrimonial. En cambio, en los actos lícitos puede producirse un daño que no justifica la afectación patrimonial y produce el deber indemnizatorio.<sup>590</sup>

Otra característica para que proceda la reparación del daño por el Estado consiste en que dada su superioridad en términos de capacidad económica,

---

<sup>587</sup> BURRUEL HUERTA, Leopoldo, *op. cit.*, nota 299 p. 66.

<sup>588</sup> PIZARRO, Ramón Daniel, *Responsabilidad del Estado y del funcionario público 1 Caracterización general*, *op. cit.*, nota 96 p. 196.

<sup>589</sup> VILLARREAL CORRALES, Lucinda, "La justicia administrativa, el procedimiento administrativo y la responsabilidad patrimonial del Estado", *op. cit.*, nota 577 p. 581.

<sup>590</sup> BÉJAR RIVERA, Luis José, "La responsabilidad patrimonial del Estado. Entre la responsabilidad subjetiva y objetiva. El reto del sistema mexicano", en *Estado de derecho y responsabilidad administrativa Unión Europea, España, México, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica*, *op. cit.*, nota 146, p. 270.



coactividad, funciones de planeación y previsión siguiendo a Ramón Daniel Pizarro podríamos inferir la aplicación del principio de proporcionalidad a favor de los administrados:

No debemos dejar de apuntar que cuando el Estado es el que causa un daño, algo de lesión tiene, pues la fuerza del Estado en todo su concepto como capacidad económica, previsión, uso de la fuerza pública, etc. Es totalmente desproporcionado a la de cualquier ciudadano, pero relacionarlo con tal principio jurídico como es la lesión civil, restringiría los daños a solamente aquellos individuos que sean víctimas por la suma ignorancia, la notoria inexperiencia o extrema miseria e implicaría que la Ley totalmente fuese inaplicable.<sup>591</sup>

Desde esta perspectiva retomamos que el dogma de la separación entre Administración y Justicia se transforma en esta institución, puesto que toda institución de responsabilidad del Estado, incluyendo a su régimen patrimonial se sostienen como una doctrina de justicia, por eso estamos de acuerdo con Ramón Daniel Pizarro cuando destaca que el daño debe considerarse en su expresión injusta: “Es el carácter injusto del daño el que determina que no sea la víctima quien deba soportarlo y el que justifica su pretensión resarcitoria contra el responsable.”<sup>592</sup>

Como se destacó anteriormente en las características particulares para que el daño pueda probarse, no hay que subestimar que la actividad administrativa irregular del Estado puede afectar a una o varias personas, por lo que es conducente la procedencia de reclamaciones patrimoniales por daños colectivos, que son aquellas afectaciones en intereses colectivos, porque involucran como destaca Ramón Daniel Pizarro a una colectividad.<sup>593</sup>

---

<sup>591</sup> BURRUEL HUERTA, Leopoldo, *op. cit.*, nota 299 p. 66.

<sup>592</sup> PIZARRO, Ramón Daniel, *Responsabilidad del Estado y del funcionario público 1 Caracterización general*, *op. cit.*, nota 96 p. 6.

<sup>593</sup> *Ibidem*, p. 13.

### 3.2.3 Acción u omisión

El carácter probatorio de la responsabilidad patrimonial del Servicio de Administración Tributaria también se encuentra condicionado por la acción u omisión del órgano, o en su defecto del agente, sin embargo, el criterio general de la responsabilidad patrimonial del Estado es que esta es objetiva y directa. En este orden de ideas consideramos apropiada la siguiente reflexión de Luis José Béjar Rivera: “Que la persona causante del daño responde por él (el Estado), sin tomar en cuenta la voluntariedad en la comisión...”<sup>594</sup>

En el supuesto de la omisión de los actos o de fallas del servicio, Luis José Béjar Rivera sostiene que no siempre constituyen un acto de autoridad y no siempre puede ser aplicable la negativa ficta, en este sentido vemos como el poder discrecional de la autoridad administrativa sigue siendo un poder reglado.<sup>595</sup>

Para nosotros la acción constituye precisamente el ejercicio de las atribuciones, ya sea mediante las facultades de comprobación, o bien mediante la acción contra de la materialización de algún acto de autoridad. Es en este acto material, donde se condicionará si la conducta del agente es o no ilegal, es decir, en otras palabras a la luz de análisis legal de este acto, es donde se determinara si es regular o irregular.

En otro sentido, la omisión, consistirá a nuestro juicio en materia tributaria en no llevar a cabo las atribuciones que se tiene contempladas para cada procedimiento, o en la no observancia de los requisitos de formalidad para cada caso particular.

---

<sup>594</sup> BÉJAR RIVERA, Luis José, “La responsabilidad patrimonial del Estado. Entre la responsabilidad subjetiva y objetiva. El reto del sistema mexicano”, en *Estado de derecho y responsabilidad administrativa Unión Europea, España, México, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica*, op. cit., p. 268.

<sup>595</sup> *Ibíd.*, p. 271.

### 3.2.4. Relación de causalidad

Cuando la disposición señala que se deberá de probar la relación de causalidad entre “ambos”, se refiere tanto a la lesión, como a la acción u omisión.

Checa, señala:” entre la actuación administrativa y el daño ocasionado o producido, tiene que existir de modo obligatorio, una relación de causalidad, esto es, una conexión directa, inmediata y exclusiva de causa y efecto, sin intervención extraña que pueda influir al alterando dicho nexo causal... el Elemento central del sistema de responsabilidad de la Administración, no es por tanto, la vulneración de la legalidad o el standard de diligencia o eficiencia, sino única y exclusivamente la existencia de la lesión del patrimonio del particular que puede vincularse causalmente al desarrollo de una actividad administrativa.”<sup>596</sup>

Sobre estas ideas, nosotros coincidimos que la inexistencia de la relación de causalidad, es un requisito esencial para poder determinar que la consecuencia, tiene el origen en el acto, sin embargo, el hecho de que exista una lesión patrimonial vinculada al desarrollo de una actividad no será causa inmediata de la indemnización, si no se acredita la irregularidad del acto.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado, por ejemplo, que la jurisprudencia en España se ha basado y ha utilizado las distintas teorías sobre la relación de causalidad, a saber: la teoría de la equivalencia de las condiciones, (evocada mucho en su momento por el derecho penal); teoría de la causalidad adecuada, con sus subgéneros -causa próxima y causa eficiente-; y la teoría de la causa adicional sobrevenida...Por ello, la tendencia de la jurisprudencia española se ha inclinado en incorporar la causalidad adecuada y, en concreto, el de la causa eficiente, exigiendo que el hecho de que se trate, sea un hecho decisivo, sin

---

<sup>596</sup> Checa González, Clemente. *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Tributaria*, op, cit, nota 11, pag. 56.

el cual el daño no se habría producido para establecerlo como causa. La doctrina mexicana por voz del Dr. Castro Estrada, ha definido varios aspectos relevantes en la relación de causalidad: a) Definición de causalidad jurídica y proceso selectivo de causas, -basado en la obra del jurista español Leguina Villa-: La causalidad jurídica se entiende como la relación existente entre un daño resarcible y el hecho que constituye la fuente normativa de responsabilidad; la identificación de la causa productora del daño se logra -o cuando menos se intenta lograr-, a través de un proceso lógico en virtud del cual se busca aislar de las cadenas causales propias de todo resultado dañoso, aquellos hechos que hayan podido contribuir directamente a su producción, y al propio tiempo determinar la capacidad o poder lesivo que tales hechos seleccionados puedan tener, es decir, este proceso deductivo consiste en eliminar aquellos hechos que, con toda evidencia, no hayan tenido ningún poder determinante en la producción del daño final, quedando pues, incluidos dentro del concepto todos los demás hechos concurrentes a cargo de sus respectivos autores.<sup>597</sup>

La relación entre las conductas y las consecuencias, ser la que determine si un elemento para probar la responsabilidad de la administración tributaria, pues no olvidemos que para la procedencia se requiere la totalidad de los elementos, que refiere la norma.

### **3.2.5. Realidad y monto de daños y perjuicios**

Para determinar la realidad y monto de daños y perjuicios por responsabilidad patrimonial del Estado debemos entender que esta es objetiva y directa, en nuestro ordenamiento constitucional, el tipo de actuación administrativa se califica como irregular, pero no toda actividad irregular causa daños o perjuicios, tiene que acreditarse que esa actividad irregular ha lesionado bienes o

---

<sup>597</sup> Acción de Inconstitucionalidad 4/2004

derechos del administrado como bien afirma Luis José Béjar Rivera. Sin embargo, el distingue que existen otras formas de afectación patrimonial “por ministerio de ley” que pueden ser las contribuciones, las servidumbres, la delimitación de derechos, como la propiedad, la expropiación. Es decir, que para la realidad y el monto de daños o perjuicios no se debe obviar que el daño o lesión es ajeno a la calificación de legalidad o ilegalidad del acto de autoridad desencadenante de responsabilidad.<sup>598</sup>

Parece interesante constatar que en la realidad y monto de daños y perjuicios el órgano, particularmente administrativo, titular en el procedimiento de reclamación patrimonial debe tener en cuenta que el principio de confianza legítima no siempre es aplicable, por ejemplo esto podemos observar que es constatado por Leopoldo Burruel Huerta: “En efecto, si lo que existe es una expectativas por una situación de peligro o un daño derivado de una obligación condicionada, no puede ser materia de la reclamación, pero ello no significa que lo futuro, cuando ya se hubiesen dado las condiciones para la existencia del daño, sí serán materia de la reclamación, pues se trata de algo real, aunque se traslade en el tiempo.”<sup>599</sup>

Importante también señalar la consideración que desde la doctrina formula Ramón Daniel Pizarro, quien hace notar que la lesión a un derecho ex patrimonial, a intereses legítimos no patrimoniales, lesiones a interés de hecho, no siempre son generadores de daño patrimonial o daño moral. Así mismo, menciona que se deberá tomar en cuenta el impacto que el daño tiene sobre la persona reclamante.<sup>600</sup>

---

<sup>598</sup> BÉJAR RIVERA, Luis José, “La responsabilidad patrimonial del Estado. Entre la responsabilidad subjetiva y objetiva. El reto del sistema mexicano”, en *Estado de derecho y responsabilidad administrativa Unión Europea, España, México, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica*, op. cit., p. 270.

<sup>599</sup> BURRUEL HUERTA, Leopoldo, *op. cit.*, nota 146 p. 70.

<sup>600</sup> PIZARRO, Ramón Daniel, *Responsabilidad del Estado y del funcionario público 1 Caracterización general*, *op. cit.*, nota 96 p. 196.

La reparación de daño moral, por criterio sostenido del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, debe ser cuantificada de manera económica, sin embargo, la manera de reparar el honor, tiene un procedimiento de índole diversa, mediante la publicación de un extracto del fallo dado, habrá supuestos señala el Tribunal en que se acredite que el daño moral deriva de la lesión económica.<sup>601</sup>

Por lo que hace a perjuicio, la Ley del Servicio de Administración Tributaria, amplía en nuestro concepto, la responsabilidad, ya que la norma constitucional solo menciona “daños”, mientras que la que rige a la administración Tributaria, nos habla además de daños y perjuicios.

“ El perjuicio o lucro cesante consiste en toda aquella ganancia, provecho o beneficio lícito, que debiera haberse obtenido, de no haber ocurrido el daño producido por la actividad administrativa irregular, esto es, que se hay dejado e obtener como consecuencia de la actuación irregular de los entes públicos, se concibe como un perjuicio o afectación, en el futuro, que debe aparecer como la prolongación cierta y directa de un estado actual que sea susceptible de estimación inmediata, no basta que sea eventual o se trate de una simple expectativa, sino como una consecuencia probable y verosímil a partir de antecedentes objetivos que justifiquen y permitan esa inferencia.”<sup>602</sup>

De manera muy puntal queremos señalar que la manera de probar los daños y perjuicios, debe ser en forma documental, los comentarios de sentencias

---

<sup>601</sup> VII-P-SS-331 DAÑO MORAL. DEBE ESTAR PLENAMENTE ACREDITADO QUE EL MISMO PRODUJO LA LESIÓN ECONÓMICA O PATRIMONIAL QUE SE RECLAMA.- En el ámbito de la responsabilidad patrimonial del Estado, la indemnización del daño moral lleva implícita su reparación, misma que debe cuantificarse en dinero; sin embargo, en el caso de que lo infringido sea el honor de la persona, tal derecho extrapatrimonial no puede ser resarcido de forma económica, sino con la orden de la publicación de un extracto del fallo; salvo que la persona interesada acredite conforme lo previsto en los artículos 21 inciso a) y 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que del referido daño moral deriva la lesión económica o patrimonial que reclama. R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año VI. No. 57. Abril 2016. p. 51

<sup>602</sup> Sentencia de fecha 13 de abril del 2010, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Octava Sala regional Metropolitana, HOJA. 43.Véase los ejemplos jurisdiccionales de condena y cumplimiento del Servicio de administración Tributaria, a final de este documento.

anexamos establecen con claridad que las facturas de honorarios por servicios profesionales, principalmente de los abogados, y cualquier gasto que tenga relación específica y que esté debidamente acreditado, mediante los documentos fiscales que contengan los requisitos fiscales, arrendamientos, viáticos, vuelos, peritos, etc.

Por nuestra parte consideramos que una prueba relevante lo es, los estados de cuenta bancarios con los cuales se videncia los gastos efectuado, así como los contratos de prestación de servicios.

### **3.3 Pruebas innecesarias de presentación**

Para la configuración de responsabilidad patrimonial del Estado prevalece que la actuación administrativa irregular no depende del elemento subjetivo, de culpa, ni de la ilicitud de la actividad, es una responsabilidad civil objetiva, ello significa que no sea la regla que recaiga la responsabilidad directamente en el agente.<sup>603</sup>

Además, el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria enuncia: “En relación con la documentación que se debe acompañar a la demanda, en los casos de responsabilidad, el contribuyente no estará obligado a adjuntar el documento en que conste el acto impugnado, la copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad ni, en su caso, el contrato administrativo.”<sup>604</sup>

---

<sup>603</sup> BÉJAR RIVERA, Luis José, “La responsabilidad patrimonial del Estado. Entre la responsabilidad subjetiva y objetiva. El reto del sistema mexicano”, en *Estado de derecho y responsabilidad administrativa Unión Europea, España, México, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica*, op. cit., nota 146, p. 267.

<sup>604</sup> *Ley del Servicio de Administración Tributaria*.

El documento en que conste el acto impugnado, en el caso de una fiscalización, es la resolución determinante del crédito fiscal., con la cual culmina la revisión fiscalizadora, es decir, se determina la situación fiscal del contribuyente.

Para el caso de la copia en que obre el sello de recepción de la instancia no resulta, es el relativo al silencio de la autoridad del que habla la NETTEL BARRERA, lo constituye la negativa ficta.

El contrato administrativo, entendemos aquel en el cual se establecen derechos y obligaciones contractuales, pensamos que existe la negativa de la institución de cumplir.

No queremos limitar la interpretación de esta disposición, por lo cual será muy importante se analice con exactitud cada caso en concreto.

### **3.4 Fijación del Monto de daños y perjuicios**

Para Ramón Daniel Pizarro el daño patrimonial no solamente se produce por una afectación a intereses subjetivos o jurídicamente protegidos, pueden admitirse intereses de hecho, cuando puedan ser resarcibles.<sup>605</sup>

En materia de resarcimiento del daño patrimonial el Estado puede resarcir cuando el daño no sea general, puesto que si la afectación se produce sobre un número indeterminado entonces no se acredita la obligación de resarcir. Sin embargo, si es procedente fijar monto de daños y perjuicios en algunas lesiones que afecten a uno o varios administrados, pero la lesión debe ser desigual de la afectación del resto de la población, contrariamente sería vinculante el principio de

---

<sup>605</sup> PIZARRO, Ramón Daniel, *Responsabilidad del Estado y del funcionario público 1 Caracterización general*, op. cit., nota 96, p. 13.



igualdad de las cargas públicas ya estudiado anteriormente. El daño debe ser real.<sup>606</sup>

Para fijar el monto de los daños y perjuicios, corresponde al gobernado solicitar inicialmente el monto, y debe atenderse a las pruebas aportadas, como pudieran ser facturas y comprobantes fiscales, contratos, estados de cuenta bancarios, dependerá del monto efectivamente gastado.

Por lo que hace a los perjuicios, deberá atenderse al lucro cesante y la acreditación del mismo con los elementos necesarios, en el mismo sentido dependerá de los medios probatorios, del tipo de actividad y relación económica, contractual, etc.

Para el caso, del daño moral, es resarcible en el monto en la medida que llegue a acreditarse.<sup>607</sup>

---

<sup>606</sup> MOGUEL CABALLERO, Manuel, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, editorial Porrúa, México, 2006, p. 197.

<sup>607</sup> Época: Décima Época Registro: 2009485 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 19, Junio de 2015, Tomo I Materia(s): Administrativa Tesis: 2a. LI/2015 (10a.) Página: 1078 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CARGA DE LA PRUEBA PARA DEMOSTRAR EL DAÑO MORAL CAUSADO POR LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR. El artículo 1916 del Código Civil Federal señala que se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas, sin embargo, la presunción aludida debe enmarcarse dentro de las finalidades perseguidas por el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de lo contrario, se correría el riesgo de transgredir el equilibrio presupuestario que se pretende conservar mediante el sistema de responsabilidad patrimonial estatal. Atento a lo anterior, si conforme a las reglas y los principios que rigen el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, corresponde al gobernado demostrar el daño causado por la actividad administrativa irregular que imputa a la autoridad, se colige que, por regla general, tiene la carga probatoria de acreditarlo, por lo que no basta su simple dicho en el sentido de que se le ha causado una afectación extra-patrimonial o espiritual para que le sea concedida la indemnización correspondiente, sino que tendrá que acreditar ese extremo con los medios probatorios que considere conducentes. A su vez, si la autoridad niega otorgar la indemnización por daño moral, debe fundar y motivar adecuadamente su resolución, lo cual deberá evaluar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en caso de impugnarse mediante la vía contenciosa. La excepción a la anterior regla ocurre en los casos en que, acorde a la naturaleza trascendental de la lesividad causada en la libertad o integridad física o psíquica de la persona, sea evidente el menoscabo a sus bienes extra-patrimoniales o espirituales y, por ende, no se requiera que aporte pruebas para acreditar el daño moral, al resultar redundantes o innecesarias. Amparo directo 70/2014. Osbelia Círiga Ramírez. 6 de mayo de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Disidentes: Juan N. Silva Meza y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto

### **3.5 Procedencia del incidente de determinación de daños y perjuicios**

El artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria en el supuesto de utilización de la figura procesal del incidente establece que esta figura será utilizada cuando el contribuyente no haya probado el monto de los daños y perjuicios, por lo que la sentencia solo podrá declarar el derecho a la indemnización y el contribuyente ante la Sala del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa ante la que se substanció la impugnación, promoverá incidente, solicitando la liquidación de los daños y perjuicios, una vez que cuente con los elementos que determinen el monto del daño.<sup>608</sup>

La condición determinante son los medios de prueba, lo extraño resultaría, en el supuesto de que se haya acreditado el derecho subjetivo, no se contara con las pruebas de acreditamiento de la indemnización.

Por tanto, es en el incidente, entendido este en términos procesales, como un procedimiento diverso dentro de la misma instancia, donde podrá acreditarse el monto.

### **3.6 Elementos de la Sentencia de Responsabilidad Patrimonial del Servicio de Administración Tributaria**

Al respecto, Lucinda Villarreal Corrrales describe los requisitos que deben contener las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa: relación de causalidad entre la actividad administrativa; lesión producida, valoración del daño o perjuicio; cuantificación pecuniaria o en especie de la indemnización;

---

Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero. Esta tesis se publicó el viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

<sup>608</sup> *Ley del Servicio de Administración Tributaria.*

justificar la decisión de la cuantificación. Como puede ocurrir concurrencia en la responsabilidad, en los casos particulares, la resolución debe indicar los criterios de imputación y la graduación de las sanciones.<sup>609</sup>

Estos requisitos se encuentran establecidos en el artículo 50-A de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 50-A.- Las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de las demandas que prevé la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, deberán contener como elementos mínimos los siguientes:

I. El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado;

II. Determinar el monto de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación,

y

III. En los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se deberán razonar los criterios de impugnación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.

Es el propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa quien sistematizado en relación a la cuantificación del monto de indemnización por responsabilidad patrimonial los requisitos necesarios de la sentencia y legislación aplicable al procedimiento.<sup>610</sup>

---

<sup>609</sup> VILLARREAL CORRALES, Lucinda, "La justicia administrativa, el procedimiento administrativo y la responsabilidad patrimonial del Estado", op. cit., nota 577 p.583.

<sup>610</sup> VII-J-SS-244 CUANTIFICACIÓN DEL MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- En términos del artículo 50-A fracción II, de

### 3.7 Derecho a la indemnización

En la doctrina judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que “la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado se establece para exigir la reparación del daño causado por la actividad irregular de la administración pública, a los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlo en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica que legitime la afectación de que se trate.”<sup>611</sup> Como ya se ha explicado el objetivo del procedimiento de reclamación patrimonial es obtener la reparación del daño o lesión, sin embargo debe actualizarse el criterio ya examinado acerca del concepto jurídico de daño, de que la víctima no tenga la obligación jurídica de soportar el daño.

Este criterio ha sido puntualizado también por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como una eximente de responsabilidad que considera que de no

---

la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en las sentencias que se emitan con motivo de las demandas promovidas en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, deben contener la determinación del monto de la indemnización explicitando los criterios utilizados para su cuantificación. En esos términos, atendiendo a lo dispuesto por los artículos 11, inciso c), 12, 13 y 14 fracciones I y II, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cuantificación se realizará de acuerdo a lo siguiente: 1) Se deberá considerar la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado; 2) El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables; 3) Para el caso de la indemnización por daño personal, el monto se calculará con base en los dictámenes médicos correspondientes, incluyendo los gastos médicos que en su caso se eroguen, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo; y 4) En el caso de la indemnización por daño moral, el monto se calculará de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante, sin que dicha indemnización por daño moral exceda del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado. (Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/30/2016) R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año VI. No. 59. Junio 2016. p.15

<sup>611</sup> Tesis III.2o. T.Aux.17 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, noviembre de 2010, p. 1548.

actualizarse el requisito de que el nexo causal se origine por la actividad administrativa irregular y la lesión que afecte al particular.<sup>612</sup>

En la doctrina podemos encontrar el consenso de que la finalidad del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado culmina en la reparación o indemnización, en este orden de ideas, Álvaro Castro Estrada hace hincapié en lo que hemos señalado acerca de que el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado no fue diseñado para sancionar al agente, sino para reparar objetivamente el daño.<sup>613</sup> Oriol Mir Puigpelat destaca:

La reparación de los daños parece ser, en efecto, la razón de ser de la institución, la que justifica su existencia; una responsabilidad civil que no repara daños no sería, seguramente, verdadera responsabilidad civil, sino una institución distinta. Ello queda puesto de manifiesto por la circunstancia de que siempre se exija, invariablemente, para que nazca la responsabilidad civil, la existencia de un daño; y por el hecho de que la responsabilidad civil consista siempre, sin excepción, en la entrega de una cantidad de dinero a la víctima, destinada a compensar –en todo o en parte– el daño por ella sufrido.<sup>614</sup>

De este manera podemos señalar que la calificación del daño sigue siendo un requisito crucial para obtener del procedimiento de reclamación patrimonial la indemnización, sin embargo el daño debe ser resarcible, así podemos observar la siguiente apreciación de Ramón Daniel Pizarro: “Afirmamos luego que la obligación de resarcir el daño causado tiene una finalidad jurídica eminentemente reparadora, que debe orientarse hacia la situación de la víctima, por ser ésta quien

---

<sup>612</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, 2016, pp. 168-169.

<sup>613</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *op. cit.*, nota 99 p. 333.

<sup>614</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración Hacia un nuevo sistema*, *op. cit.*, nota 147 p. 105.

padece el detrimento, aunque sin perder de vista al sindicato como responsable.”<sup>615</sup>

Particularmente importante es que al recoger el criterio de la responsabilidad objetiva y directa, se pretende que el afectado quede indemne, frente a esta situación la configuración de responsabilidad patrimonial plantea, sugiere Ramón Daniel Pizarro el problema de la atribución de la obligación de resarcir es al Estado o al agente, aun cuando se reconoce que la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva y directa: “La responsabilidad por daños plantea en esencia una cuestión de atribución y de ulterior traslación de las consecuencias dañosas a otro, del damnificado al responsable, lo cual nos conduce, casi naturalmente, al problema del fundamento de la obligación de resarcir.”<sup>616</sup>

En la función compensatoria de la responsabilidad patrimonial del Estado son aplicables los principios: reparación plena o integral del daño injustamente causado;<sup>617</sup> el principio de que quien ocasione un daño que no hay obligación de soportar, debe repararlo; el principio de solidaridad social; el principio de justicia; no tasar el daño causado conforme a la pobreza o riqueza de la víctima.<sup>618</sup>

Para Ramón Daniel Pizarro, otro principio que es sustancial para la obligación de reparación del daño injusto es el principio de justicia.<sup>619</sup> A la luz del derecho romano, la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado aunque distinta comparte semejanzas con la primigenia institución romana de la responsabilidad aquiliana. Aunque aclaramos que en el contexto del derecho

---

<sup>615</sup> PIZARRO, Ramón Daniel, *Responsabilidad del Estado y del funcionario público 1 Caracterización general*, op. cit. nota 96, p. 6.

<sup>616</sup> Ibidem., nota 96 p. 7.

<sup>617</sup> PIZARRO, Ramón Daniel, *Responsabilidad del Estado y del funcionario público, 2 Ámbitos específicos. Reparación del daño*, Astrea, Buenos Aires, 2013, p. 383.

<sup>618</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, op. cit., pp. 97-102.

<sup>619</sup> “El de la reparación anida en el principio de justicia que impone *dar a cada uno lo suyo* y que conduce a restablecer el equilibrio alterado por el ilícito injustamente causado. Aquél no varía por el hecho de que el dañador sea el Estado o un particular.” Pizarro, Ramón Daniel, *Responsabilidad del Estado y del funcionario público, 2 Ámbitos específicos. Reparación del daño*, op. cit., p. 384.

romano, la figura del Estado antiguo no es equivalente a la del Estado moderno, la figura de responsabilidad es preponderantemente consecuencia de las doctrinas de la justicia dirigidas a la formación de una teoría de la responsabilidad pública. En especial sobre este principio la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado a los principios de justicia y de equidad, de matiz anquiliano para la conformación de un criterio aislado sobre reparación integral del daño, en lo que denomina: justa indemnización:

#### REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO O JUSTA INDEMNIZACIÓN. SU DETERMINACIÓN JUDICIAL EN CASO DE VULNERACIÓN AL DERECHO A LA SALUD.

El derecho a la salud es una garantía fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos, pues una persona que carece de salud, o a quien se le ha determinado algún tipo de incapacidad -con mayor razón si es total-, difícilmente podrá acceder a una fuente de trabajo y, por tanto, no puede generar ingresos para atender sus necesidades y las de su familia, lo que además implica una constante disminución de su patrimonio por los diversos tratamientos y medicamentos que requiere. Así, una persona afectada en su salud a raíz de un accidente tiene derecho a una indemnización que la compense del daño sufrido, y para que ésta sea justa, su determinación depende del daño ocasionado; en este sentido, el derecho moderno de daños mira a la naturaleza y extensión del daño, a las víctimas y no a los victimarios, por lo que las reparaciones no deben generar una ganancia a la víctima, sino otorgarle un resarcimiento adecuado. Ahora bien, limitar la responsabilidad fijando un techo cuantitativo implica marginar las circunstancias concretas del caso, el valor real de la reparación o de la salud deteriorada, esto es, una indemnización es injusta cuando se limita con topes o tarifas, en lugar de ser el juez quien la cuantifique con base en criterios de razonabilidad, porque sólo él conoce las particularidades del caso y puede cuantificarla con justicia y equidad, no así el legislador quien, arbitrariamente, fijaría montos indemnizatorios, al

margen del caso y de su realidad. Por tanto, para garantizar que las indemnizaciones no sean excesivas, la autoridad judicial debe tener la facultad para determinarlas con base en el principio de reparación integral del daño y en forma individualizada, según las particularidades de cada caso, incluyendo la naturaleza y extensión de los daños causados, la posibilidad de rehabilitación del accidentado, los gastos médicos y tratamientos para su curación o rehabilitación, el posible grado de incapacidad, el grado de responsabilidad de las partes, su situación económica y demás características particulares, a fin de fijar el pago por un monto suficiente para atender las necesidades de cada caso en particular. Sin embargo, la indemnización justa no está encaminada a restaurar el equilibrio patrimonial perdido, pues la reparación se refiere a los bienes de la personalidad, esto es, persigue una reparación integral, suficiente y justa, para que el afectado pueda atender todas sus necesidades, lo que le permita llevar una vida digna.<sup>620</sup>

### **3.8 Prescripción de la indemnización.**

Entendida esta, como la pérdida del derecho de ejercicio de la acción que tiene el gobernado, para poder reclamar la indemnización a la Administración Tributaria, esta condicionada al plazo de un año, para lesiones patrimoniales de carácter económico, relativas a bienes materiales y dos años dependiendo en supuestos de daños físicos y psíquicos, entendidos estos como bienes corporales.

ARTÍCULO 25.- El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo.

---

<sup>620</sup> Tesis: 1a. CXCVI/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, septiembre de 2012, p. 522.



Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años.

Los plazos de prescripción previstos en este artículo, se interrumpirán al iniciarse el procedimiento de reclamación, a través de los cuales se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios.<sup>621</sup>

Además, debemos señalar que esta misma disposición señala los supuestos de interrupción de la prescripción, condicionado al inicio del procedimiento de la reclamación. Advertimos que no se establece un plazo definitivo, e intuimos que estará condicionado a la firmeza del medio de legal que en su caso se haga valer.

Tiene sustento la aplicación de la norma anterior, pues se encuentra previsto que supletoriamente serán aplicables las disposiciones del derecho federal común.<sup>622</sup>

### **3.9 Determinación del monto de daños y perjuicios**

Como se ha explicado la finalidad del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado consiste en la indemnización, la cual se obtiene previa

---

<sup>621</sup> *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*

<sup>622</sup> VII-CASR-PA-61 PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CASO EN QUE SE RIGE POR EL PLAZO DE UN AÑO.- De conformidad con el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir de que hubieran cesado los efectos lesivos; pero, cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años. Por tanto, si la parte actora no acredita que hubiese sufrido un daño de carácter físico o psíquico en su persona por el fenómeno hidrometeorológico que dice tuvo efectos lesivos sobre su patrimonio y puso en peligro su vida; su derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, contado a partir de que cesaron los efectos del fenómeno natural, siempre que no se acredite que concurre alguna de las hipótesis de interrupción del artículo 25, segundo párrafo, de la citada Ley. R.T.F.J.A. Octava Época. Año I. No. 5. Diciembre 2016. p. 281

tramitación de un procedimiento de reclamación patrimonial, que la doctrina sugiere debe ser de naturaleza administrativa. Sin embargo, para cuando el daño sea resarcible es requerida una determinación del monto de daños y perjuicios. Para la determinación del monto del pago por la reparación del daño por responsabilidad patrimonial del Estado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado los principios fundamentales que deben observarse, y los cuales son el principio que interpreta del deber del Estado de reparar adecuadamente el daño que produzca por la violación a una obligación y el principio de no tasar el daño causado conforme a la pobreza de la víctima. Es decir, que en este último principio se infiere que la víctima quede indemne.<sup>623</sup>

Los Tribunales Colegiados de Circuito también han desarrollado criterios, como la siguiente tesis aislada en la que interpretaron el concepto de indemnización justa en base a los principios de equidad, ponderación, proporcionalidad<sup>624</sup>

---

<sup>623</sup> RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PRINCIPIOS QUE DEBEN OBSERVARSE PARA DETERMINAR EL MONTO DEL PAGO POR LA REPARACIÓN DEL DAÑO. El análisis de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado permite establecer que las autoridades facultadas para resolver, tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional, sobre la reparación del daño causado por la actividad irregular del Estado, deben observar dos principios fundamentales para determinar, en su caso, el monto del pago respectivo. El primero consiste en que la indemnización debe corresponder a la reparación integral del daño; se trata de un imperativo fundado en el derecho internacional público conforme al cual toda violación a una obligación del Estado que produzca un daño importa un deber de repararlo adecuadamente. El segundo consiste en no tasar el daño causado conforme a la pobreza o riqueza de la víctima, toda vez que la reparación debe dejarla indemne. En esa lógica, tanto en la vía administrativa, como en la jurisdiccional, las autoridades que conozcan del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado deben observar tales axiomas al emitir las resoluciones reparadoras de los daños causados a los particulares por la actividad administrativa irregular del Estado. Tesis: 2a. LIII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, junio de 2015, p. 1081.

<sup>624</sup> RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN II, DE LA LEY RELATIVA, QUE ESTABLECE UN MONTO MÁXIMO COMO LÍMITE AL QUE DEBERÁ SUJETARSE LA INDEMNIZACIÓN POR EL DAÑO MORAL QUE OCASIONE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR, ES INCONSTITUCIONAL E INCONVENCIONAL, AL RESTRINGIR ARBITRARIAMENTE EL DERECHO DEL PARTICULAR A RECIBIR UNA INDEMNIZACIÓN JUSTA. El artículo 11, fracción II, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios establece un monto máximo como límite al que deberá sujetarse la indemnización que el Estado debe cubrir con motivo del daño moral que se ocasione al gobernado por su actividad administrativa irregular, equivalente a tres mil seiscientos cincuenta salarios mínimos vigentes en la zona geográfica que corresponda; es decir, no contiene un parámetro que establezca cantidades o porcentajes mínimos y máximos que permitan al juzgador, en uso de su arbitrio, determinar justa e integralmente el monto pecuniario que provocó

Ciertamente, que para la determinación del monto de la indemnización debe tomarse en cuenta si el daño es patrimonial o moral. A la luz del daño patrimonial, Ramón Daniel Pizarro sostiene que esta clase de daño pretende ser restitutoria, al resarcir se pretende la reconfiguración del patrimonio afectado, sin embargo, esto tiene una interpretación ya abordada anteriormente en el tema del daño, consistente en que el afectado debe demostrar que el daño es desigual en comparación con el resto de la población.<sup>625</sup> Invariablemente la problemática que plantea la variedad de situaciones que pudieran dar lugar a una potencial responsabilidad patrimonial del Estado se ha debido de prever con la figura de la carga de la prueba que consideramos no debe utilizarse como un criterio que deniegue la justicia de reparación para la víctima o afectado.

La determinación del monto de daños y perjuicios no solo puede considerar los aspectos patrimoniales, así sostiene Ramón Daniel Pizarro: “cuando el daño

---

el daño, si se toma en cuenta que cuando las personas a las que les resulte un monto superior al tope máximo no recibirán una indemnización completa y, por tanto, tendrán que resentir en su patrimonio el faltante, supuesto en el cual, se infringen los derechos de los particulares, porque no se les cubre la reparación conforme al daño causado, con sustento en los principios de ponderación, proporcionalidad y equidad, previstos en el último párrafo del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con el concepto de indemnización “justa”, contenido en los artículos 21, numeral 2 y 63, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que aluden a casos similares de resarcimiento. En consecuencia, de acuerdo con el precepto 1o. constitucional, en aras de ampliar el espectro de protección del derecho humano del gobernado, al ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad, bajo el principio de interpretación conforme en sentido amplio, para buscar la armonización entre los derechos humanos reconocidos por el derecho interno y los tratados internacionales, se concluye que el invocado numeral 11, fracción II, es inconstitucional e inconveniente, al restringir arbitrariamente el derecho del particular a recibir una indemnización justa que, además, prescinde de un incentivo necesario para adoptar medidas que eleven la calidad de los servicios públicos que profundicen o reestablezcan la confianza que el Estado merece de los gobernados o que aumente la respetabilidad del derecho como instrumento de solución de conflictos; de ahí que, los efectos del amparo que se conceda contra el numeral inicialmente mencionado deben ser que se inaplique y que se determine, fundada y motivadamente o con apoyo en las pruebas aportadas en el juicio de origen, cuál es la cantidad que debe pagarse como indemnización por daño moral. Tesis: III.5o.A.12 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, abril de 2016, p. 2548.

<sup>625</sup> PIZARRO, Ramón Daniel, *Responsabilidad del Estado y del funcionario público, 2 Ámbitos específicos. Reparación del daño*, op. cit., nota 96 p. 384.

afecta el patrimonio espiritual del damnificado, la reparación se orienta a dar al perjudicado una satisfacción por el menoscabo sufrido.”<sup>626</sup>

Los riesgos que para el erario público significan las indemnizaciones no pueden minusvalorarse. Particularmente ante las situaciones económicas y la realidad social de los recursos limitados, sin embargo, esta antinomia entre la obligación resarcitoria y la disponibilidad de los recursos públicos del Estado se integra al complejo andamiaje del derecho financiero y de las complejas relaciones institucionales entre el Agente y el gobernado. Ante esas situaciones el diseño del procedimiento de reclamación patrimonial para que su tramitación se realice ante el órgano responsable y no por defecto, por vía jurisdiccional, significa una operación racional y planificada, dado que el juez no es el instrumento idóneo para indemnizar, dado que no es un administrador, sin embargo, en el sistema de pesos y contrapesos del Estado moderno, el juez cuando ejerce en sus competencias, y aplica la norma para conceder una indemnización justa, lo que está haciendo es señalar y corregir una anomalía que la autoridad no cumplimentó.

Asimismo, autores como Oriol Mir Puigpelat han recomendado que se sustituya los criterios de valoración existentes en la legislación, como el ordenamiento español de la materia por una referencia única y clara al valor de mercado de la utilidad perdida por la víctima. Sin embargo, si recordamos el primer capítulo el juez sigue conservando un margen amplio de interpretación, pero opiniones como la de Oriol Mir Puigpelat merecen ser estudiadas por los legisladores.<sup>627</sup>

### **3.10 Condena al Servicio de Administración Tributaria**

---

<sup>626</sup> PIZARRO, Ramón Daniel, *Responsabilidad del Estado y del funcionario público, 2 Ámbitos específicos. Reparación del daño*, op. cit., nota 96 p. 385.

<sup>627</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración Hacia un nuevo sistema*, op. cit., nota 147 p. 346.

Debe entenderse como la determinación final, en cual, mediante el análisis de todos los argumentos y medios probatorios, se llega a conclusión de que resulta procedente la responsabilidad patrimonial del ente tributario en la sentencia emitida.

Esta determinación debe ser explicada bajo el contexto de que la condena, consiste en el pronunciamiento de específico de la orden de resarcir al gobernado, esto es, la condena se da en el juicio, es decir, es la materialización del derecho subjetivo violado, mediante la determinación líquida de pago.

## Capítulo VI

### **Régimen Sancionador y Cumplimiento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Servicio de Administración Tributaria**

#### **1. Potestades sancionadoras adicionales derivadas de la Responsabilidad Patrimonial del Servicio de Administración Tributaria**

Si bien la responsabilidad patrimonial del Estado es directa, esto no excluye que el Estado posea un derecho de repetición a ejercer sobre el agente cuando este haya causado el daño que produjo la indemnización. En esto consiste el derecho de repetición del estado que podemos comprender en un contexto que Oriol Mir Puigpelat denomina como la función demarcatoria de la responsabilidad civil del Estado: “La responsabilidad civil, por tanto, en virtud de su función demarcatoria delimita el alcance de la libertad de actuación (Handlungsfreiheit) de los distintos agentes sociales (señala qué pueden hacer sin tener que responder y qué, en cambio, no).”<sup>628</sup>

Puesto que aunque la responsabilidad patrimonial del Estado por ser directa y objetiva no solicita para la procedencia de la reparación, el elemento subjetivo, de culpa, lo cual es descrito por Ramón Daniel Pizarro: “Nosotros entendemos que la reparación tiene, por naturaleza, finalidad resarcitoria y sólo mediata e incidentalmente proyección sancionatoria. Se trata, como regla, de reparar, de resarcir el daño causado, antes que de sancionar o castigar al dañador, quien

---

<sup>628</sup> Mir Puigpelat, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración Hacia un nuevo sistema*, op. cit., nota 147 p. 112.

muchas veces habrá de responder, pese a que ningún reproche subjetivo pueda formularse en su conducta o, más aún, en caso de conductas lícitas.”<sup>629</sup>

La parte específica de esta responsabilidad de repetición se encuentra en el segundo párrafo del artículo 34 de la Ley de Servicio de Administración Tributaria:

“...El cumplimiento de la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria establecida en el párrafo anterior, no exime a los servidores públicos que hubieran realizado la conducta que originó los daños y perjuicios de la aplicación de las sanciones administrativas que procedan en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como de las penales y laborales que, en su caso, se deban imponer.”

No debe confundirse que el objeto principal de la responsabilidad patrimonial del Estado es la reparación de un daño o perjuicio causado por la actividad administrativa irregular del Estado al administrado en su esfera jurídica y que no tenga obligación jurídica de soportar, pues bien en esto consiste básicamente la obligación de indemnizar para poner en funcionamiento el mecanismo que puede hacer exigible pago de daños y perjuicios por concepto de responsabilidad patrimonial del Estado, pero debe señalarse otro aspecto consistente en que su entendimiento está vinculado al sistema de responsabilidades del Estado y sus regímenes, particularmente se destacan la responsabilidad administrativa y la responsabilidad disciplinaria, sin descartar la penal.

La repartición de responsabilidad entre el Estado y el agente, es una figura jurídica admitida por el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado y es un

---

<sup>629</sup> PIZARRO, Ramón Daniel, *Responsabilidad del Estado y del funcionario público, 2 Ámbitos específicos. Reparación del daño*, op. cit., 96 p. 384.

ejercicio posterior a la reparación del daño. En la legislación mexicana, el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado enuncia el derecho de repetición del Estado hacia el servidor público:

Artículo 31.- El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique. La gravedad de la infracción se calificará de acuerdo con los criterios que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, se tomarán en cuenta los siguientes criterios: Los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso.<sup>630</sup>

Por consiguiente, consiste en una sanción económica por faltas administrativas graves, como lo define en artículo en comento, derivada del ámbito del Derecho administrativo sancionador y del Derecho público estatal. Cuando el servidor público incumple con sus obligaciones en el ejercicio de la función pública incurre en responsabilidad administrativa, lo cual amerita la imposición de sanciones, que son de naturaleza administrativa. Por lo anterior, procederemos a definir las diferencias entre derecho administrativo sancionador, derecho disciplinario y su inscripción en el marco general del derecho público estatal, puesto que las responsabilidades derivadas del derecho disciplinario y del derecho de la función pública, se clasifican como responsabilidad disciplinaria y responsabilidad administrativa respectivamente. Cabe destacar que mientras en el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado la finalidad es obtener un

---

<sup>630</sup> *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.*



resarcimiento del daño, en los regímenes del sistema de responsabilidades (administrativa, política y penal) infringir las normas del ordenamiento jurídico, cada una en sus vertientes y particularidades por el bien jurídico protegido, amerita la imposición de una sanción al sujeto infractor.

El derecho público estatal recoge las normas que derivan del ius puniendi del Estado o potestad sancionadora que la doctrina del derecho administrativo entiende que es una sola potestad con diferentes manifestaciones como la clásica que es la del derecho penal, pero también en el derecho administrativo,<sup>631</sup> puesto que la Administración también dispone de competencias para imponer sanciones.

Alejandro Nieto ha formulado que la potestad sancionadora de la Administración debe tomar sus principios y normas del Derecho público estatal y tener autonomía del Derecho penal. Pero esta potestad punitiva y represiva es claramente del ámbito administrativo. Luego, inicialmente se consideraba que el Derecho administrativo sancionador tenía que aplicar necesariamente los principios del derecho penal, sin embargo, el Derecho penal por la necesidad de dotar al proceso penal de las garantías para asegurar su probidad ha desarrollado una excelente sistematización de sus figuras, lo claro es que la Administración ejerce potestades sancionadoras, la doctrina del derecho administrativo, por voces que como la de Adolf Merkl han considerado:

A menudo, encontramos en el campo de acción de un órgano que, por lo demás, es ajeno a toda administración de justicia, alguna competencia penal aislada. Así, en muchas organizaciones administrativas, la mayor parte de las autoridades son también autoridades penales. Esto se explica por esa tendencia, inherente al reparto de competencias en el derecho administrativo, que procura reunir orgánicamente la administración de la

---

<sup>631</sup> MAGIDE HERRERO, Mariano, *Límites constitucionales de las administraciones independientes*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000, p. 337.

justicia penal con la rama administrativa, a la que corresponde por la materia.<sup>632</sup>

Por lo que concierne a Adolf Merkl el sitúa a la sanción administrativa en el derecho penal administrativo cuando indica: “Lo esencial del derecho penal administrativo es la imposición de la sanción, por medio de una autoridad administrativa, y no la ejecución de la misma.”<sup>633</sup> En estas ideas Adolf Merkl está en lo correcto dado que el procedimiento de imposición y el procedimiento de ejecución de las penas deben estar separados tanto procedimentalmente, como en el órgano de la aplicación, aunque esto ocurre en el derecho penal administrativo que es un cuerpo normativo situado en el ámbito de las normas penales y no administrativas. Esta diferencia es muy importante porque confundir infracción administrativa con delito penal, aunque sea administrativo dificulta y entorpece la comprensión de un instituto que no está diseñado para las normas represivas del derecho penal como lo es el derecho administrativo sancionador, con el consiguiente derecho disciplinario y el sistema de responsabilidades de los servidores públicos. No obstante, en materia de responsabilidades de los servidores públicos rige el principio de autonomía, por lo que la responsabilidad penal puede concurrir con los otros tipos de responsabilidades como señaló Miguel López Olvera.<sup>634</sup>

Retomando el tema de las funciones públicas, al órgano ejecutivo le corresponden la ejecución de las sanciones, como Adolf Merkl expresó: “La ejecución penal, aun la misma ejecución de penas judiciales, es siempre

---

<sup>632</sup> MERKL, Adolf, *Teoría general del derecho administrativo*, Trad. Revista del Derecho Privado, Madrid, ediciones Coyoacán, México, 2014, p. 368.

<sup>633</sup> *Ibidem*, p. 355.

<sup>634</sup> Este sistema descansa en el principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propios, aunque algunas de estas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre en el caso de las sanciones económicas aplicables a todas las modalidades de responsabilidad, así como la inhabilitación prevista para las responsabilidades política, administrativa y resarcitoria, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo tanto, susceptible de ser sancionado en diferentes vías, por órganos diferentes y con distintas sanciones. López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, p. 38.

administración.”<sup>635</sup> Acerca de esto no debe confundirse que estamos ante la ejecución de una sanción penal, se trata de actos en los que la Administración ejecuta, pero la potestad de ejecución es de la jurisdicción, la administración tiene solamente la obligación de cumplir con la sentencia dictada por el juez, incluidas las sentencias del juez de lo contencioso-administrativo.<sup>636</sup>

Adolf Merkl explica que además de la facultad de aplicación de las sanciones, la administración también tiene la facultad de vigilancia,<sup>637</sup> y es así como están vinculadas, pero no se debe de confundir tampoco, la actividad de policía, de la actividad de ejecución de las sanciones en las que la Administración cumple las disposiciones de las sentencias, pero estas ejecuciones no son actos administrativos, porque no están dictados en el ejercicio de sus potestades.<sup>638</sup>

SENTENCIAS DE AMPARO. IMPOSIBILIDAD MATERIAL O JURÍDICA PARA SU CUMPLIMIENTO. SÓLO EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 105 DE LA LEY DE AMPARO ES PROCEDENTE PARA OBTENERLO Y NO LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XVI, CONSTITUCIONAL.

De la exposición de motivos de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el siete de enero de mil novecientos ochenta, que trajeron como consecuencia la posibilidad del cumplimiento sustituto de las sentencias protectoras, se advierte que la razón para introducir el incidente de daños y perjuicios en el cumplimiento de sentencias de amparo fue la existencia de múltiples ejecutorias del Poder Judicial de la Federación que no habían podido ser cumplidas por diversas causas, dentro de las que destacan la imposibilidad material o jurídica; por consiguiente, para que no permanecieran incumplidas se otorgó al quejoso

---

<sup>635</sup> MERKL, Adolf, *Teoría general del derecho administrativo*, op. cit., nota 631 p. 368.

<sup>636</sup> MORENO MOLINA, José Antonio, Massó Garrote, Marcos F., Pleite Salinas, Francisco, *Procedimiento y proceso administrativo práctico*, La Ley, Madrid, 2006, p. 193.

<sup>637</sup> ROLDÁN XOPA, José, *Derecho administrativo*, 4ª ed., Oxford, México, 2014, nota 636 p. 392.

<sup>638</sup> *Procedimiento y proceso administrativo práctico*, op. cit., p. 193.

la posibilidad de solicitar el cambio de la obligación de hacer de la autoridad, por la obligación de dar. Esta razón se reitera en la exposición de motivos de la reforma a la Ley de Amparo, publicada el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro en el Diario Oficial de la Federación, en la cual se menciona que cuando el interesado solicite el pago de daños y perjuicios para dar por cumplida una sentencia de amparo cuya ejecución no se ha logrado, el Juez de Distrito señalará el monto de los mismos. Por tanto, si el legislador hubiere pretendido que, en todo caso, se aplicaran las sanciones constitucionales a las autoridades responsables que no obedecieran las sentencias de amparo, sin importar si el cumplimiento era posible material o jurídicamente, así lo habría prescrito en el procedimiento de que se trata, pero sucede lo contrario, es decir, que consciente el legislador de la realidad, introdujo la figura del cumplimiento sustituto y, más aún, al reformarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 107, fracción XVI, facultó al alto tribunal para obtener el cumplimiento a través de los daños y perjuicios, de oficio, cuando lo considerara conveniente, extremo este que si bien aún no entra en vigor, sí permite inferir la necesidad de que las autoridades puedan demostrar si les es posible jurídica o materialmente acatar el fallo protector, dado que si los obstáculos resultan insuperables, no deben aplicarse las sanciones establecidas en el artículo 107, fracción XVI, constitucional, sino que el quejoso debe optar por el cumplimiento sustituto o la reserva del asunto hasta en tanto cambie la situación jurídica del mismo, o entren en vigor las reformas del multimencionado artículo 107, fracción XVI, constitucional, pues pretender que se constriña a la autoridad a cumplir con la sentencia, en sus términos, cuando existe imposibilidad material o jurídica para ello, u ordenar la separación de su cargo y su consignación, significaría desatender la finalidad primordial perseguida por el legislador al instaurar el procedimiento en comento, que es la de evitar la desobediencia de las ejecutorias, y no se evita ordenando la separación del cargo de una

autoridad y su consignación, cuando existe imposibilidad material o jurídica para el cumplimiento.<sup>639</sup>

La definición de la potestad sancionadora de la Administración y la identificación de sus sanciones han debido de diferenciarse de las sanciones del orden penal, porque si no se corre el riesgo de identificar al ilícito administrativo con un cuerpo de normas al cual no pertenece, sin embargo, el concepto de policía también ha sido problemático para la configuración de un ilícito administrativo y de su subsiguiente reacción que es la sanción administrativa, así Adolf Merkl expresaba la problemática de identificar a la sanción administrativa con policía:

Hay una contradicción patente en el hecho de que se identifiquen la pena policiaca con la pena administrativa, siendo así que la policía no es sino una parte de la administración. Esta ampliación del concepto de policía es tanto más extraña cuando que la pena, en el momento de ser aplicada, no puede evitar el peligro o la perturbación del orden producido por una conducta contraria, sino que presupone ya ese peligro o esa perturbación como producidos. No puede, por tanto, decirse que la pena, que es un medio utilizado por la administración, califique a ésta como policía en la medida que lo emplea; la norma penal no es específicamente policiaca.<sup>640</sup>

Para que una sanción o pena pueda ser calificada de policiaca expresa Adolf Merkl que solo son aplicables aquellas acciones que tengan una función preventiva, porque previenen futuras o posibles alternaciones en el orden, pero de ninguna forma se trata de una reacción que es lo que persigue la sanción como respuesta al ilícito, sea penal o administrativo con sus matizaciones,<sup>641</sup> además de que se trataría del establecimiento de un estado de vigilancia y prevención

---

<sup>639</sup> Tesis: P. XCV/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. V, junio de 1997, p.165.

<sup>640</sup> MERKL, ADOLF, *Teoría general del derecho administrativo*, op. cit., nota 631 pp. 368-369.

<sup>641</sup> *Ibidem*, p. 369.

permanente. Por tal fin, siguiendo las explicaciones de Adolf Merkl podemos entender que la pena policíaca es una clase del género de pena administrativa.<sup>642</sup>

A diferencia de los actos dictados por la Administración en la ejecución de sentencias, la potestad sancionadora de la Administración es autónoma, la Administración es titular del *ius puniendi* para imponer sanciones, y por ello existen los diferentes procedimientos con los principios aplicables en los que opera la separación entre imposición de la sanción y ejecución, lo cual no es anormal, ya que solo puede aplicar esas sanciones como una reacción al incumplimiento de sus disposiciones que se sujetan al principio de legalidad, particularmente en materia de Derecho administrativo, derecho de la función pública y derecho disciplinario, en una primera aproximación la potestad sancionadora consiste según J.M. Cuétara: "...en tanto la Administración está habilitada para imponerse a las conductas de los particulares (actividad de limitación en general, policía administrativa en particular) necesita poder reprimir las conductas que se opongan a sus determinaciones."<sup>643</sup>

Una visión enfocada en el poder coactivo de la sanción y no tanto en la justicia, distorsiona el objeto de los principios constitucionales y de la pretensión de una doctrina de justicia en el modelo de Estado de derecho constitucional. Es decir, que no resultaría viable identificar a la justicia solamente con la materia penal, puesto que como hemos abordado en el capítulo cuarto, el dogma de la separación de la Administración de la Justicia dificultaba reconocer la función materialmente jurisdiccional de la administración, siendo en esta función en la que se imponen las sanciones, en este tenor Adolf Merkl afirmó: "resulta que los órganos de la administración no sólo participan en la legislación material junto con los órganos de la legislación formal, y con los órganos de la justicia en la jurisdicción en general, sino que, muy especialmente, se reparten con los órganos

---

<sup>642</sup> *Ibidem*, p. 370.

<sup>643</sup> CUÉTARA, J.M., *La actividad de la administración*. Tecnos, España, 1983, p. 266.

de la justicia penal la jurisdicción penal. Mediante esta participación, queda roto el monopolio de la justicia en materias penales...”<sup>644</sup>

La identificación de la justicia solamente con las materias penales era una idea arraigada como ya se comentó en el dogma de la separación entre Administración y Justicia lo que dificultaba una concepción del derecho penal sancionador desde una perspectiva garantista, las garantías se identificaban más con el proceso penal, el dogma fue señalado por Adolf Merkl: “Todavía parece existir un asomo de justificación en la afirmación de que las materias penales corresponden por naturaleza, a la justicia, pero en manera alguna que ciertas materias penales correspondan por naturaleza, a la justicia, mientras otras son, propiamente, materia administrativa.”<sup>645</sup> Además todas las autoridades están vinculadas a los derechos humanos, por lo que la concepción de la justicia no puede ser restringida a una materia jurídica o a un órgano del Estado.

Para la configuración de las normas del derecho administrativo sancionador se requieren de las conductas antijurídicas, que constituyen el ilícito administrativo, ciertamente que el ilícito penal ha estado muy presente en el desarrollo teórico de las infracciones administrativas debido a que el ius puniendi Estatal, inicialmente se avocó al proceso penal, situación que Sinuhé Reyes Sánchez expresa que aun cuando ambos ilícitos han compartido características, la sanción administrativa tiene una finalidad eficaz que hace diferente a la represión administrativa y por ello pone el acento en los principios rectores de la sanción administrativa.<sup>646</sup>

La configuración del ilícito administrativo debe utilizar tipos distintos a los de las normas penales, y sin embargo, como se minusvaloraba la fuerza que la

---

<sup>644</sup> MERKL, Adolf, *Teoría general del derecho administrativo*, op. cit., nota 631 p. 356.

<sup>645</sup> *Ibidem*, p. 358.

<sup>646</sup> REYES SÁNCHEZ, Sinuhé, *La sanción administrativa*, editorial Novum, México, 2015, pp. 85-86.

represión administrativa pudiera tener sobre los sujetos pasivos y en la protección que pudieran significar para los intereses generales, como Adolf Merkl expresó:

Así, algunas leyes penales consideran las acciones y omisiones más honrosas —por ejemplo, el incumplimiento de un deber estatal por motivos de conciencia, religiosos, morales o nacionales—, como graves delitos «criminales», mientras que las acciones más deshonorosas —por ejemplo, las que se refieren a la honestidad o al alcoholismo— o no las castiga o las considera como meras transgresiones administrativas.<sup>647</sup>

La sanción administrativa es la reacción a la infracción a las disposiciones jurídicas de la Administración<sup>648</sup> y siguiendo a Adolf Merkl superando la oposición entre sanción criminal y sanción administrativa puede entenderse la necesaria distinción entre el ilícito penal y el ilícito administrativo:

Cuando se opone la sanción administrativa, como acto de defensa de la administración, a la sanción «criminal», como reacción del orden jurídico contra su violación, esta oposición no es más que una aplicación de aquella otra, más general, entre administración y derecho. Y habiendo sido superada esa pretendida oposición entre el derecho y el orden jurídico ha de serlo, igualmente, la oposición entre sanción administrativa y sanción criminal.<sup>649</sup>

La administración tiene diferentes facultades, José Roldán Xopa en lo que concierne a la potestad sancionadora de la administración ha escrito: “Institucionalmente no hay separación entre los poderes de fiscalización, vigilancia, determinación y ejecución de las sanciones. La administración desempeña una función tutelar de la ley. No requiere del órgano jurisdiccional para

---

<sup>647</sup> MERKL, Adolf, *Teoría general del derecho administrativo*, op. cit., nota 631 p. 362.

<sup>648</sup> Si la administración es una función jurídica, la pena administrativa es también una función jurídica, y una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico, frente a la lesión del derecho administrativo. *Ibidem*, pp. 363-364.

<sup>649</sup> MERKL, Adolf, *Teoría general del derecho administrativo*, op. cit., nota 631 p. 363.



la aplicación de las sanciones. Tampoco se coloca como un tercero imparcial en la resolución de la controversia.”<sup>650</sup> Por lo cual, el ilícito administrativo no puede estudiarse, ni aplicarse con las categorías del ilícito penal, además de que tiene dos grandes derivaciones, las sanciones administrativas relativas a los gobernados y las sanciones disciplinarias.<sup>651</sup>

Particularmente, debe señalarse que la tramitación de las sanciones administrativas presenta diferencias de la ejecución de las sanciones penales.<sup>652</sup>

---

<sup>650</sup> ROLDÁN XOPA, José, *Derecho administrativo*, 4ª ed., Oxford, México, 2014, nota 636 p. 392.

<sup>651</sup> RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA FACULTAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 BIS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA ES POTESTATIVA. La norma citada establece la posibilidad (bajo el empleo del vocablo "podrá") de que las autoridades facultadas para instruir los procedimientos disciplinarios e imponer sanciones se abstengan de hacerlo, siempre y cuando se surtan las condicionantes que prevé. En tal sentido, se debe precisar que el uso del término "podrá" denota la potestad que el legislador otorgó a dichas autoridades para que, de acuerdo a su libertad de apreciación y de surtir los requisitos que la propia norma prevé, actúen o se abstengan de obrar en el sentido mencionado; de ahí que, a través de la norma en examen, si bien el legislador condicionó el ejercicio de esa facultad al cumplimiento de determinados presupuestos, ello no implica que en todos aquellos casos en que se colmen la autoridad, forzosamente, deba otorgar ese beneficio al servidor público involucrado, lo que de ninguna manera se traduce en que la decisión de ejercer o no tal prerrogativa se sujete únicamente al arbitrio o capricho de la autoridad, toda vez que, de acuerdo con la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos determinados por ésta, por lo que sus actos estarán siempre acotados por los lineamientos que la ley establece y sujetos a los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación Tesis: I.1o.A.136 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. IV, octubre de 2016, p. 3085.

<sup>652</sup> SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS RELATIVA, AL DISPONER QUE LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS SE LLEVARÁ A CABO DE INMEDIATO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, AL RESPETAR LAS GARANTÍAS JUDICIALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 8o., NUMERAL 1, DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Las garantías derivadas del citado artículo 8o., numeral 1, son concordantes con las de audiencia y acceso a la justicia previstas en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se cumplen, respectivamente, por una parte, cuando se otorga al gobernado la oportunidad de defenderse previamente al acto privativo, y su debido respeto impone a las autoridades el seguimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, consistentes en la notificación del inicio y de sus consecuencias, el otorgamiento de la posibilidad de ofrecer pruebas y alegar en su defensa y el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas y, por otra, cuando se garantiza el acceso a la administración de justicia a cargo de órganos jurisdiccionales competentes e independientes, que resuelvan la controversia respectiva de manera pronta, completa e imparcial, en los plazos y términos que fijen las leyes. En congruencia con lo anterior, se concluye que el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al establecer que la ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, no transgrede el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 del Pacto Federal, al respetar las garantías judiciales referidas, porque

Recapitulando la responsabilidad patrimonial del Estado guarda relación con los temas de sanción, debido a que es un régimen que no puede desvincularse los regímenes de responsabilidad de los servidores públicos, por lo tanto la responsabilidad resarcitoria de los servidores públicos puede ser aplicable, en este tenor, Ramón Daniel Pizarro recoge una opinión relevante entre la doctrina que podemos relacionar con la acción de regreso: “Buena parte de la doctrina nacional y extranjera destaca que, al lado de dicha función, trascendental y prevalente, existe otra, complementaria, por lo general fuertemente ligada a aquella: la finalidad sancionatoria. Mediante ella se procura, también, sancionar al responsable, poniendo en su cabeza el deber de reparar el daño causado, lo cual trasluce la desaprobación comunitaria frente a conductas de esa naturaleza.”<sup>653</sup>

Finalmente, las potestades sancionadoras de la Administración en materia de responsabilidad patrimonial se bifurcan como sostiene Ramón Daniel Pizarro en una “duplicidad de facultades (resarcitoria y sancionatoria),”<sup>654</sup> por lo que concierne a la responsabilidad del agente.

---

conforme a los artículos 21, 25, 27 y 28 de la Ley citada, la resolución en la que se imponen las referidas sanciones se dicta después de sustanciarse un procedimiento en el que se cumplen las formalidades esenciales en mención y la privación de derechos que pudiera sufrir el afectado con motivo de la ejecución de las sanciones no es definitiva, pues contra la resolución en la que se imponen puede hacer valer, el recurso de revocación o el juicio contencioso administrativo, en los cuales puede solicitar la suspensión de la ejecución de las sanciones y, en caso de resultar favorable lo decidido en dichos medios de defensa, será restituido en el goce de los derechos de que hubiere sido privado por dicha ejecución. Tesis: 2a. CIV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, agosto de 2007, p. 647.

<sup>653</sup> PIZARRO, Ramón Daniel, *Responsabilidad del Estado y del funcionario público, 2 Ámbitos específicos. Reparación del daño*, op. cit., nota 96 p. 384.

<sup>654</sup> *Idem*.

## **1.1 Aplicación de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las sanciones administrativas, penales y laborales**

Mediante la aprobación de la reforma constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción y de sus leyes reglamentarias, el legislador modificó y actualizó completamente, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, en los diferentes regímenes de responsabilidades (responsabilidad administrativa, penal), además de la responsabilidad disciplinaria. Una de las leyes reglamentarias estelares es la Ley General de Responsabilidades Administrativa, que contiene las disposiciones legales pertinentes para prevenir, combatir y castigar las infracciones administrativas y los hechos de corrupción, además en el paquete de las reformas legales también se modificó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Específicamente, el segundo artículo transitorio de la ley enuncia la derogación de los títulos primero, tercero y cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo que respecta al ámbito federal, en lo correspondiente a la materia de responsabilidades administrativas. De modo que se estableció un periodo de *vacatio legis* para que posterior al 19 de julio de 2017 queden derogados del título primero, título tercero, y cuarto, las regulaciones concernientes a la materia de responsabilidad administrativa mediante Decreto que expide la Ley reguladora de la materia administrativa sea la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas y Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, También estableció el segundo artículo transitorio que las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas se seguirán aplicando en el ámbito federal a los servidores públicos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como por lo que concierne al ámbito local a los servidores públicos del distrito federal, ahora Ciudad de México.

El correcto desempeño de los servidores públicos en el ejercicio de su función pública es una obligación constitucional. El título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene una finalidad esencial entre las normas constitucionales del Estado de derecho, en la doctrina judicial, en tesis aislada de los Tribunales Colegiados de Circuito encontramos un criterio que recoge que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos en sus cuatro modalidades que son la responsabilidad civil, responsabilidad penal, responsabilidad administrativa y responsabilidad política, tiene la finalidad de “salvaguardar” la prestación del servicio público y favorecer los intereses de la sociedad y remite a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, en el criterio.<sup>655</sup>

No obstante, la realidad en el ejercicio de la función pública es que se han organizado un parasistema que funciona a manera de redes en las que se obtienen beneficios indebidos, completamente opuestos al beneficio real que se el Estado para gravar la tasa recaudatoria utiliza en sentido amplio, lo que ocurre en este fenómeno anómalo y contrario al Estado de derecho son la obtención de beneficios individuales y grupales en perjuicio de la colectividad. El servidor público trasgrede las normas que limitan su actuación, el ejercicio de sus funciones y que como hemos visto en la evolución del derecho administrativo, aun cuando se pretendía la separación entre Administración y Justicia, eso ocurría, porque se pretendía que la Administración se sujetará indiscutiblemente a la ley; de manera que el aprovechamiento de los recursos públicos de los que disponen los servidores públicos y que usan de forma indebida en el ejercicio de sus atribuciones causa un daño al interés general de la población, sin embargo el tipo de daño que se causa no siempre es configurador de responsabilidad patrimonial del Estado, en esta tesitura el daño que causa el servidor público con los actos indebidos en materia administrativa o corrupción tendría que individualizarse en una afectación o situación individual en la que el perjuicio pudiera ser resarcible.

---

<sup>655</sup> RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. MODALIDADES Y FINALIDAD DEL SISTEMA RELATIVO CONSTITUCIONALMENTE PREVISTO Tesis: I.10o.A.23 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. IV, septiembre de 2016, p. 2956.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos prevé los diferentes regímenes de responsabilidades y cuyos procedimientos aplicables fincarán el tipo de responsabilidad aplicable, recordemos que la concurrencia y el principio de autonomía de las responsabilidades permiten que un servidor público sea responsable en caso de que la conducta antijurídica cause una lesión, claro también respetándole sus garantías en el procedimiento. Pero debe distinguirse que la sanción a un servidor público por incumplimiento de resultados o daño al interés general no será la misma sanción a un servidor público que cause un daño a la esfera jurídica del administrado o dañe intereses colectivos que pudieran ser causa generadora de responsabilidad patrimonial del Estado, porque el tipo de responsabilidad patrimonial del Estado es por defecto objetiva y directa, porque se centra en la lesión y no en la culpa del agente, sin embargo, el derecho prevé las figuras jurídicas de la acción de regreso y la concurrencia, en las que pueden concurrir responsabilidad patrimonial y responsabilidad administrativa, o responsabilidad penal, en el supuesto de concurrencia.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas (artículo 1) tiene como objeto la distribución de competencia en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos entre los órdenes de gobierno, para establecer las obligaciones en el desempeño de sus funciones (artículo 6), las sanciones aplicables por los actos u omisiones que los servidores públicos cometan en el ejercicio de sus funciones, así como las sanciones aplicables a los particulares que incurran en faltas administrativas graves y los procedimientos para la aplicación de las sanciones.<sup>656</sup>

La Ley General de Responsabilidades Administrativas (artículo 8) al distribuir las competencias de las autoridades para la aplicación de la ley reconoce la concurrencia entre las autoridades federales y las entidades federativas, también se reconoce la coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. Por lo que concierne a las autoridades competentes en la materia de responsabilidades administrativas,

---

<sup>656</sup> *Ley General de Responsabilidades Administrativas.*

la Ley en comento contempla un régimen disciplinario interno para los entes públicos al conceder competencia a las Secretarías y a los Órganos internos de control, homólogas de las secretarías y los órganos internos de control para tener competencia para la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas (artículos 9 y 10).<sup>657</sup> En este tenor las normas del derecho administrativo sancionador y las normas del derecho disciplinario se conjuntan en el Derecho público estatal, pero el derecho disciplinario es estrictamente referente al servidor público, y como Alejandro Nieto subraya:

El concepto de derecho disciplinario no puede alcanzarse por su relación con el Derecho penal tal como venía haciéndose, sino por su relación con el derecho civil, puesto que el derecho disciplinario es el correlato de unas relaciones contractuales y de unas relaciones de poder. Lo decisivo es que las consecuencias disciplinarias de la infracción de los deberes funcionariales no se basan en el poder sancionador del Estado sino en la supremacía de servicio o funcional, o sea, en las relaciones de poder que median entre el Estado y sus servidores. Las sanciones disciplinarias no son, por tanto, penas en el sentido del derecho penal sino medios para mantener el orden y la disciplina dentro de las relaciones de servicio y para asegurar el cumplimiento de los deberes oficiales.<sup>658</sup>

El derecho disciplinario debe estudiarse desde el marco del derecho administrativo sancionador, pero con un objeto particular, que no es primordialmente la tutela de intereses generales, sino como expresa Belén Marina Jalvo, las sanciones disciplinarias tienen una finalidad similar a la de las penas que es prevenir y corregir las infracciones.<sup>659</sup> En este tenor los principios aplicables para las sanciones disciplinarias y las sanciones administrativas deben ser distintos a los del derecho penal, y sobre todo atender a la matización del

---

<sup>657</sup> *Ley General de Responsabilidades Administrativas.*

<sup>658</sup> NIETO, Alejandro, "Problemas capitales del Derecho disciplinario", *Revista de administración pública*, N° 63, 1970, págs. 39-84.

<sup>659</sup> JALVO, Marina Belén, *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos (Fundamentos y regulación sustantiva)*, 3ª ed., Editorial Lex Nova, Valladolid, 2006, p.95.

objeto en el régimen disciplinario, como ocurre en el derecho administrativo que tutela intereses generales y el derecho disciplinario se centra en corregir una distorsión en el ejercicio de la función pública:

El derecho administrativo, como se ha expresado, encuentra su sentido en el orden o interés público. En términos generales su objeto es orientar conductas, usualmente para conseguir determinados propósitos de políticas públicas: protección ambiental, aprovechamiento racional de los recursos naturales, competitividad en un determinado segmento de la economía, mejor sistema de contratos gubernamentales, etcétera.<sup>660</sup>

En lo que concierne al ámbito regulatorio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente. El capítulo único del Título Primero en las disposiciones generales (artículo 1) enuncia que la citada ley tiene el objeto de reglamentar el Título Cuarto Constitucional tocante a los sujetos de responsabilidad en el servicio público; las obligaciones del servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, responsabilidades y sanciones objeto de juicio político; autoridades competentes y procedimientos sancionatorios; autoridades competentes y procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que cuentan con la regulación del fuero, y el registro patrimonial de los servidores públicos.<sup>661</sup>

El Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula los Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia. Conforme a la ley tenemos el fundamento legal de los sujetos de juicio político como una confirmación del instituto constitucional, se reafirma el carácter grave de las infracciones, aunque la ley emplea el vocablo de violaciones, a la Constitución, a las leyes secundarias y

---

<sup>660</sup> PIZARRO, Ramón Daniel, *Responsabilidad del Estado y del funcionario público, 2 Ámbitos específicos. Reparación del daño*, op. cit., nota 96 p. 390.

<sup>661</sup> *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

por el manejo indebido de fondos y recursos federales, (artículo 5).<sup>662</sup> De conformidad a los procedimientos que se enunciaron de forma general (artículo 1), corresponden los procedimientos de juicio político (artículo 9º.) y de declaración de procedencia (artículo 25).<sup>663</sup>

El Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula los sujetos y obligaciones del servidor público. El artículo 46 remite al artículo 2º de la ley para vincular a los servidores públicos a las responsabilidades administrativas y que son todos los sujetos consignados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional,<sup>664</sup> así como las personas que manejen o apliquen recursos económicos federales (artículo 2).<sup>665</sup> Los servidores públicos que cuentan con fuero para ser vinculados a algún tipo de responsabilidad tendrán que ser sometidos al procedimiento de juicio político o el procedimiento de declaración de procedencia, para ser responsables política y penal respectivamente, sin embargo conviene aclarar que estos procedimientos no son aplicables para la responsabilidad administrativa. En lo que concierne a la regulación de las responsabilidades administrativas el poder judicial y el poder legislativo cuentan con sus respectivas competencias sancionatorias en sus regímenes de responsabilidad administrativa y disciplinaria.

Aunque la Ley reguladora en la materia de responsabilidades administrativas será la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en términos generales, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos estableció en lo que respecta a los procedimientos de aplicación de las sanciones administrativas enuncia que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán contar con una unidad específica para la presentación de quejas y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para iniciar, de ser procedente el procedimiento

---

<sup>662</sup> *Idem.*

<sup>663</sup> *Idem.*

<sup>664</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

<sup>665</sup> *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*



disciplinario, (artículo 49).<sup>666</sup> Consideramos que la disposición se mejora con la regulación posterior de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que establece la figura de los órganos internos de control, pero la regulación legal ya recogía el procedimiento disciplinario como el procedimiento diseñado para la imposición de sanciones administrativas.

Por la relevancia del procedimiento disciplinario, es congruente que al derecho disciplinario sean aplicables siguiendo a Belén Marina Jalvo, los principios del derecho administrativo sancionador. En este tenor, la siguiente tesis pone de relieve la importancia de la publicidad y legalidad de los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público porque impacta en la seguridad y certeza, por ende en la esfera jurídica del servidor público, que es a fin de cuentas, persona.<sup>667</sup>

Las normas disciplinarias no pueden equipararse al derecho penal, puesto que el Derecho penal tipifica conductas para atribuirles una sanción, manifestando el ius puniendi del Estado, no obstante, la pena administrativa y la sanción penal

---

<sup>666</sup> *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*

<sup>667</sup> SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO SON LA BASE PARA FINCARLES RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SANCIONES, EL CONOCIMIENTO DE SU EXISTENCIA Y CONTENIDO NO PUEDE DERIVAR DE ALGÚN OTRO MEDIO LEGAL, SINO DE SU PUBLICACIÓN EN EL ÓRGANO DE DIFUSIÓN OFICIAL CORRESPONDIENTE. Conforme a la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 249/2007 (\*), dichos manuales deben publicarse en un órgano de difusión oficial, llámese Diario Oficial de la Federación, gaceta gubernamental o periódico oficial local, según sea el caso, pues al tratarse de normas de carácter general, sólo así los servidores públicos a quienes les resulten de observancia obligatoria tendrán conocimiento de su contenido y sabrán con certeza las sanciones que se les impondrán y las responsabilidades que se les fincarán, en caso de que incurran en el incumplimiento de sus obligaciones o en irregularidades en el desempeño de sus funciones. Por tanto, no puede admitirse que el conocimiento pleno de la existencia y contenido de los manuales derive de algún otro medio legal aunque éste sea fehaciente, ya que dejar tal conocimiento a la valoración de pruebas no abona a la seguridad jurídica, en tanto que si aquéllos son la base para afectar la esfera de derechos de los servidores públicos al fincarles responsabilidades y sancionarlos, la certeza del conocimiento pleno en los términos referidos sólo puede derivar de su publicación en un órgano de difusión oficial Tesis: 2a./J. 152/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, enero de 2016, p.1512.

persiguen objetivos diferentes de allí que resaltemos la visión de Adolf Merkl cuando recomendaba la pertinencia de diferencias a los medios sancionadores.<sup>668</sup>

## 1.2 Infracciones y sanciones

Si pretendemos enunciar las características elementales de las sanciones tenemos, siguiendo la lectura de José Roldán Xopa que las sanciones se consideran una garantía de cumplimiento de las disposiciones legales, tienen una función preventiva y represora de los ilícitos al ordenamiento jurídico, por lo tanto, es notorio reconocer en la sanción la manifestación del carácter coactivo del Estado.<sup>669</sup> En el ámbito del derecho disciplinario, la diferenciación de la sanción disciplinaria de la sanción administrativa se distingue por la amplitud que las sanciones administrativas pueden tener cuando el objeto del derecho administrativo sancionador es la tutela de intereses generales, aunque en todo caso el contenido sancionatorio de las sanciones disciplinarias es básico para la atribución de responsabilidad de los servidores públicos, aunque bajo estos supuestos el Estado actúa como un empleador en el marco de un poder disciplinario.

Siguiendo a Adolf Merkl podemos entender que la aplicación de las sanciones administrativas y penales tienen en común de que el incumplimiento al ordenamiento jurídico, a las obligaciones desencadena la reacción consistente en la sanción o pena, pero difieren en que la aplicación puede ser por un órgano jurisdiccional o por un órgano administrativo, es una diferencia jurídico-material entre las normas sancionadoras administrativas de las normas sancionadoras penales.<sup>670</sup>

---

<sup>668</sup> MERKL, Adolf, *Teoría general del derecho administrativo*, op. cit., p. 367.

<sup>669</sup> ROLDÁN XOPA, José, *Derecho administrativo*, op. cit., nota 636, p. 390.

<sup>670</sup> MERKL, Adolf, *Teoría general del derecho administrativo*, op. cit., p. 364.

Vale la pena distinguir que la infracción y la sanción no deben de confundirse con la ejecución como ya se estudió anteriormente, y mucho menos con la figura de la ejecución forzosa.<sup>671</sup> Cuando existe una pena jurídica autónoma ya no sería una sanción, sino un medio especial de ejecución como lo señala Adolf Merkl,<sup>672</sup> quien además agrega: “Una pena coactiva podrá distinguirse de una auténtica pena administrativa cuando ésta carezca de objeto en el momento de entrar en funciones la acción coactiva. Pero semejante sanción no es ya pena, sino ejecución.”<sup>673</sup>

Si reconocemos lo anterior podemos añadir que estamos de acuerdo con la expresión de José Roldán Xopa, quien entiende que el acto administrativo puede ser una sanción y de configurarse los elementos y las formalidades que la Constitución y la ley disponen deben reflejarse en el acto administrativo que manifiesta la sanción.<sup>674</sup>

La tipificación de la infracción y la sanción administrativa aplicable deben derivar de una ley que no es acto administrativo, es un acto formalmente legislativo, lo cual Adolf Merkl subrayando que la figura de la sanción administrativa tiene un carácter objetivo: “Especialmente, el legislador dispone de la misma libertad para estructurar la figura subjetiva de la transgresión administrativa que la figura objetiva. No es ocioso subrayarlo, porque la transgresión administrativa ha sido definida muchas veces como mera violación del orden, como mera antijuridicidad objetiva, que carece del momento culposo.”<sup>675</sup>

---

<sup>671</sup>“Al considerarse la ejecución como punto final del proceso no se tiene en cuenta el lugar sistemático que la ejecución forzosa ocupa en la jerarquía de las manifestaciones jurídicas. Se deja de ver que las actuaciones ejecutivas significan una etapa independiente dentro del edificio jurídico, no menos que los actos individuales judiciales o administrativos que constituyen el objeto de la ejecución, y que se halla tan lejos de éstos como las resoluciones y disposiciones de las autoridades administrativas lo están de las leyes administrativas.” *Ibidem*, p. 372.

<sup>672</sup> *Ibidem*, p. 371.

<sup>673</sup> MERKL, Adolf, *Teoría general del derecho administrativo*, op. cit., nota 631 p. 371.

<sup>674</sup> ROLDÁN XOPA, José, *Derecho administrativo*, op. cit., nota 636 p. 428.

<sup>675</sup> MERKL, ADOLF, *Teoría general del derecho administrativo*, op. cit., nota 631 p. 367.

Interesante planteamiento, porque el marco regulador del derecho administrativo, y que por consiguiente es aplicable al derecho administrativo sancionador tiene un carácter objetivo, no así el derecho disciplinario que mantiene un carácter objetivo, en este orden de ideas Adolf Merkl comenta:

El derecho positivo posee plena libertad para fijar como condición previa de la transgresión administrativa la culpa, puede exigirla para ciertas figuras y excluirla de otras, puede aceptar las formas de culpabilidad del derecho penal «judicial» o crear formas especiales para el derecho penal administrativo. De la misma libertad goza respecto de los problemas de la inducción, de la complicidad, de la tentativa, etc.<sup>676</sup>

Por consiguiente, aceptamos la tesis de Adolf Merkl en el sentido, de que el sistema de las sanciones o penas administrativas no es similar al sistema de las penas judiciales. Por tal razón, ejemplos de sanciones de privaciones de libertad no son aplicables para las infracciones administrativas, en su opinión en vez de prevalecer el castigo en la privación de la libertad, el derecho penal administrativo se decanta por las penas pecuniarias,<sup>677</sup> entre las sanciones puede manifestarse la aplicación de sanciones de privación de facultades jurídicas que son ejercidas por la vía administrativa cuando se reincide o se incumplen las obligaciones administrativas o aquellas disposiciones legales que se encuentren en el ámbito del derecho público sancionador. Entre otras de las características de la sanción administrativa se encuentra el diseño de un procedimiento, el cuerpo de normas procesales, que debe tener por sus características, mayor sencillez y celeridad en la investigación substanciación e imposición de sanciones.<sup>678</sup> En suma un asunto de justicia en un sentido amplio.

En consecuencia del sistema de pesos y contrapesos, ambas manifestaciones de la unidad del ius puniendi Estatal deben robustecerse y mantener la aplicación de los principios que sean los propios de cada

---

<sup>676</sup> MERKL, Adolf, *Teoría general del derecho administrativo*, op. cit., nota 631p. 367.

<sup>677</sup> *Idem.*

<sup>678</sup> *Idem.*

ordenamiento. El Derecho público estatal debe nutrir las figuras del derecho administrativo sancionador y por ende, del derecho disciplinario, si como bien sostiene Adolf Merkl, el catálogo de las vías procesales administrativas y penales queda disponible para el justiciable: “Precisamente esta diversidad de ambos derechos procesales y la posibilidad que se ofrece al legislador de escoger entre dos vías procesales distintas, constituyen una razón de política legislativa que habla en favor de la conservación del dualismo jurídico-penal.”<sup>679</sup>

En la siguiente tesis se subrayaron los requisitos para la individualización de la sanción administrativa aplicada a los servidores públicos.<sup>680</sup>

## **2. Procedimiento de indemnización del Servicio de Administración Tributaria**

### **2.1. Determinación de cantidad liquida de daños y perjuicios**

---

<sup>679</sup> *Idem.*

<sup>680</sup> SUSPENSIÓN DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE LA PREVÉ COMO SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El citado artículo 13, fracción II, al establecer la sanción por falta administrativa consistente en la suspensión del empleo, cargo o comisión en el servicio público, no transgrede el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que la propia Ley contiene los elementos para individualizar dicha sanción. En efecto, el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala que para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando cometió la falta, como son: la gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la ley o las dictadas con base en ella; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; su nivel jerárquico y sus antecedentes, entre ellos la antigüedad en el servicio; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones, y el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de tal incumplimiento. De manera que el referido artículo 14 establece los requisitos ordenados por el mencionado precepto constitucional - los beneficios económicos obtenidos y los daños y perjuicios patrimoniales causados- y, además, toma en consideración otros elementos, como el nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad en el servicio, condiciones exteriores, medios de ejecución y reincidencia, los cuales sirven para individualizar la aludida sanción administrativa. Tesis: 1a. CLXXXV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, septiembre de 2007, p. 419.

Por lo que respecta al procedimiento de indemnización, según lo enunciado en el artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se realiza a instancia de parte, ante los entes públicos, consideramos apropiado el uso del término de procedimiento de reclamación patrimonial, siendo que en el artículo en comento la propia ley lo establece, al señalar que los procedimientos de responsabilidad patrimonial: “se iniciarán por reclamación de la parte interesada.”<sup>681</sup> La sugerencia para que los derechos patrimoniales de los reclamantes que si acrediten derecho a la indemnización, pueda ser viable, es oportuno matizarla con las palabras David Blanquer quien sostiene una distinción legal entre “los daños y perjuicios creados por actuación material de la Administración y los generados por actos y Reglamentos.”<sup>682</sup>

De conformidad con la doctrina, el diseño apropiado para el procedimiento de reclamación patrimonial, toda vez que es un acto de naturaleza administrativa requiere de la elaboración del procedimiento administrativo que distinga el órgano competente que inicia y substancia el procedimiento de reclamación patrimonial y el órgano resolutor, la importancia de su tramitación ante el ente público responsable da certeza de que no se abusará de una institución que por sus implicaciones económicas tiene que ser cuidadosamente utilizada a favor de las víctimas, esta tesitura la expresa Oriol Mir Puigpelat al dejar patente que el órgano jurisdiccional no es el órgano idóneo para la determinación de indemnizaciones: “La consecuencia inmediata de una normativa tan genérica e indeterminada es el relevantísimo papel que pasa a corresponder al juez en la determinación de la responsabilidad extracontractual de la Administración. El juez, en efecto, ante requisitos tan indefinidos (ante límites casi inexistentes), goza de un amplísimo margen interpretativo, y la responsabilidad patrimonial queda en sus manos.”<sup>683</sup>

---

<sup>681</sup> *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.*

<sup>682</sup> BLANQUER, David, *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*, INAP, Madrid, 1997, p. 145.

<sup>683</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración Hacia un nuevo sistema*, op. cit., nota 147 p. 259.

## 2.2. Pago de Indemnización

Ciertamente hay reticencias en cuanto a la respuesta de los entes públicos para resolver las reclamaciones patrimoniales. Lo cual acentúa que se identifique al juez como el órgano competente para la tramitación y otorgamiento de las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial del Estado, cuando es un instituto administrativo y el juez solo puede actuar cuando el ente público deniegue la solicitud de indemnización, es decir, funcionando como un control de la legalidad del acto administrativo, en base a lo anterior para Oriol Mil Puigpelat, el instrumento del peritaje puede auxiliar al juez para conocer el daño y poder ordenar un pago indemnizatorio: “La falta de conocimientos del juez sólo en pequeña medida puede ser suplida por la intervención del perito; el perito podrá ayudar a resolver el caso concreto, pero no a establecer ex ante un catálogo exhaustivo de deberes de diligencia administrativa.”<sup>684</sup>

Pero como sugiere Oriol Mir Puigpelat, los jueces suelen ordenar pagos, pero al no estar encargados del presupuesto no siempre son conscientes de la carga pública que las indemnizaciones provocan al erario, y sin embargo esto perjudica en última instancia a las verdaderas víctimas, si el principio de reparación integral de los daños debe regir, entonces al denegar la indemnización o autorizar una indemnización con un monto que no sea el pertinente las autoridades incumplen con sus obligaciones respectivas,<sup>685</sup> es en base a los principios que rigen en el instituto de responsabilidad patrimonial y específicamente en el procedimiento de reclamación patrimonial, que el principio de reparación integral de las víctimas, el principio de igualdad y el principio de seguridad jurídica demanden esa voluntad tuteladora del juez para al resolver litigios en los que la materia controvertida es una indemnización por

---

<sup>684</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración Hacia un nuevo sistema*, op. cit., nota 147 p. 268.

<sup>685</sup> Ídem

responsabilidad patrimonial del Estado.<sup>686</sup> Lo cual conlleva a que el problema reside en la regulación del ente público que sea responsable y en la propia actuación de los servidores públicos.

Estas apreciaciones se pueden corroborar con la relevancia de los regímenes especiales de la responsabilidad patrimonial del Estado, como la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó en la siguiente tesis aislada en que el particular afectado debe acudir a los regímenes especiales para solicitar daños o perjuicios, dado que a la autoridad administrativa le corresponde la facultad de proporcionar el pago indemnizatorio.<sup>687</sup>

---

<sup>686</sup> *Ibidem*, p. 269.

<sup>687</sup> PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 60. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO VIOLA EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ESTABLECER UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA SOLICITAR UNA INDEMNIZACIÓN POR CONCEPTO DE DAÑOS Y PERJUICIOS. El artículo 60. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece un régimen especial para solicitar una indemnización por concepto de daños y perjuicios cuando la autoridad demandada en el juicio contencioso administrativo federal haya cometido una falta grave al dictar una resolución anulada y no se hubiere allanado al contestar la demanda. Habrá falta grave cuando: a) se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia; b) sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave; c) se anule la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales que no correspondan a los fines para los cuales la ley confiera esas facultades. Conforme a la jurisprudencia P./J. 42/2008, de rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", la actividad irregular del Estado se configura cuando la función administrativa se realiza de manera defectuosa, esto es, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros establecidos en la ley o en los reglamentos administrativos. En tal sentido, cuando una resolución administrativa es anulada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se causa un daño o un perjuicio al patrimonio del particular, por haber actuado irregularmente; se configura la responsabilidad del Estado de resarcir el daño o el perjuicio y, por otro lado, se genera el derecho del afectado a que su daño o perjuicio sea reparado. Así, debe entenderse que en el régimen especial que establece el artículo 60. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la conducta irregular del Estado puede ser una falta grave cometida por la autoridad demandada en un juicio contencioso administrativo federal sin que ésta se hubiere allanado al contestar la demanda, pues está dentro de las facultades que el constituyente otorgó al legislador para establecer las bases, límites y procedimientos para otorgar una indemnización como la que nos ocupa. Máxime que si un particular llegara a considerar que con motivo de la resolución anulada, la autoridad demandada en el juicio contencioso administrativo federal le causó un daño que debiera ser objeto de indemnización en términos de lo dispuesto por el artículo 113, segundo párrafo, constitucional, sin encontrarse en alguno de los supuestos de falta grave a que alude el artículo impugnado, esto es, dentro del régimen especial que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, estaría en aptitud de



### 2.3. Forma de cumplimiento

Insistimos en que la forma de cumplimiento de la indemnización no ha sido diseñado en el procedimiento de reclamación patrimonial como la doctrina especializada lo reconoce para que sea el juez el órgano encargado de cumplimentar las indemnizaciones, como lo señala con toda seriedad Oriol Mir Puigpelat: “Lo que pone de relieve la circunstancia de que el juez no tenga ni deba tener en cuenta consideraciones presupuestarias es – de nuevo- que no se trata del órgano adecuado para construir el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración. Como veremos a continuación, debe ser el legislador –y la Administración- quien lo haga.”<sup>688</sup>

Efectivamente el legislador y la Administración son los órganos primariamente implicados en el instituto de responsabilidad patrimonial. Consideración sugerida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis: PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 6o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO VIOLA EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ESTABLECER UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA SOLICITAR UNA INDEMNIZACIÓN POR CONCEPTO DE DAÑOS Y PERJUICIOS, en la que señalaba que el poder constituyente “otorgó facultades al legislador para establecer las bases, límites y procedimientos para otorgar una indemnización como la que nos ocupa.”<sup>689</sup> Asimismo la Primera Sala en la citada

---

acudir directamente ante la autoridad administrativa para solicitar el pago de la referida indemnización, agotando el procedimiento que para tal efecto establece la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del EstadoTesis: 1a. CXXX/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, mayo de 2013, p. 567.

<sup>688</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración Hacia un nuevo sistema*, op. cit., nota 147 p. 269.

<sup>689</sup> Tesis: 1a. CXXX/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, mayo de 2013, p. 567.

tesis aislada aprecia que la actividad administrativa irregular puede ser calificada como falta grave, lo anterior explica que nos adhiramos a la opinión de Oriol Mir Puigpelat cuando manifiesta que “La ley y el reglamento deben esforzarse por efectuar una regulación lo más detallada posible, por conocer y trasladar a normas jurídicas el sistema de responsabilidad administrativa que la colectividad (a la que representan de forma directa e indirecta, respectivamente) desea.”<sup>690</sup>

Relevante para no perjudicar la esfera jurídica y el patrimonio de los administrados que el ordenamiento jurídico tocante a la responsabilidad patrimonial del Estado procure ser exhaustivo, mediante la regulación legal de los diferentes tipos de daños, aquellos resultantes de la actividad material de la administración y los que pudieran ser resultados de actos y reglamentos, sólo así podría individualizarse el concepto abstracto de actividad irregular de la responsabilidad administrativa, pues como opina Oriol Mir Puigpelat:

La ley (y, por supuesto, el decreto legislativo) y el reglamento, por tanto, deberían esforzarse en especificar los requisitos de la responsabilidad administrativa: habría que elaborar un catálogo exhaustivo de concretos estándares normativos de diligencia (acompañado de una cláusula general de diligencia) cuya vulneración permita entender que existe funcionamiento anormal de los servicios públicos generador de responsabilidad...<sup>691</sup>

La regulación legal de la forma de cumplimiento debe ser conforme al principio de seguridad jurídica, para beneficiar a las víctimas y a los sujetos de responsabilidad patrimonial a los que la Constitución y la Ley, les reconoce ese carácter, el margen de interpretación del juez debe ser visto como excepcional no la regla en la forma de cumplimiento de la indemnización por concepto de responsabilidad patrimonial del Estado, así lo entendemos por las formulaciones de Oriol Mir Puigpelat:

---

<sup>690</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración Hacia un nuevo sistema*, op. cit., nota 147 pp. 270-271.

<sup>691</sup> *Ibidem*, pp. 271-272.

La seguridad jurídica, garantizada por la propia Constitución (9.3 CE), desaparece rápidamente cuando las normas escritas son muy genéricas y el juez dispone de un gran margen interpretativo: cada caso concreto puede dar lugar a nuevas reglas de responsabilidad, y ninguno de los sujetos involucrados en la responsabilidad administrativa (la Administración, las eventuales víctimas, sus abogados, las aseguradoras) puede saber con seguridad cuál es y cuál será, en caso de producción de un daño, el alcance de la misma.<sup>692</sup>

## **2.4. Ejemplos de condena y cumplimiento del Servicio de Administración Tributaria**

### **2.4.1 En materia de visitas domiciliarias (impuestos)**

Comentario de Sentencia:

TFJFA, ( La Sala competente en el Estado de México)<sup>693</sup>, 13 de abril del 2010.

Resolución Impugnada: 500-71-02-03-2009-8713 Administrador Local de Auditoria Fiscal de Naucalpan, Servicio de Administración Tributaria.

Se condena a la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria en el presente asunto, en tratándose de facultades de comprobación, de las denominadas visitas domiciliarias de impuestos internos, sustentadas en el Código Fiscal de la Federación.

---

<sup>692</sup> MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración Hacia un nuevo sistema, op. cit., nota 147* pp. 260-261.

<sup>693</sup> En razón de haber sido proporcionadas vía transparencia, se eliminaron los datos personales, así como los datos de la sala de origen.

El demandante alego, que el Servicio de Administración Tributaria cometió falta grave, en razón de que no se allano al contestar la demanda y la resolución fue emitida en contravención a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sobre este asunto, se determinaron procedentes la indemnización por los pagos de honorarios profesionales, por cotejos de documentos, valuación de la negociación, incluso el derivado de gastos de ejecución, los de la garantía del interés fiscal, gastos para el otorgamiento de poderes.

## **2.4.2 En materia de verificación de comercio exterior**

Comentario de Sentencia:

TFJFA, 8va Sala Metropolitana, 13 de abril del 2010.

Resolución Impugnada: 326-SAT-A45-IX-(20)-10823-1 Aduana de México, Servicio de Administración Tributaria.

Se condena a la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria en el presente asunto, en tratándose de facultades de comprobación, de las denominadas verificaciones de mercancías de comercio exterior, sustentandas tanto, en el Código Fiscal de la Federación, así como en la Ley Aduanera.

El demandante alego, que el Servicio de Administración Tributaria cometió falta grave, toda vez que, el Administrador de la Aduana desarrollo un procedimiento, no obstante que era incompetente para ello, ya que solo tiene facultades para iniciarlo cuando se trata de vehículos de procedencia extranjera, siendo que, en el caso, se determinó que el tracto camión embargado era de origen nacional, lo que demuestra que dicho administrador incurrió en desvío de poder.

**Agrega que la falta grave también se acreditó porque los preceptos legales citados en la orden de verificación, en el acta de inicio y en la resolución impugnada no son aplicables al caso, toda vez que al demostrarse que el tracto camión propiedad del actor es de origen nacional, dichas disposiciones no tienen relación alguna en la especie, puesto que hacen referencia a la inspección de vehículos extranjeros, lo que demuestra y una falta o indebida fundamentación y motivación de tales resoluciones.**

Estas consideraciones sobre la falta grave fueron declaradas infundadas por el Poder Judicial, no obstante, se dejó en libertad de jurisdicción para analizar la procedencia de daños y perjuicios.

Finalmente, el fallo, fue declarado nulo, bajo el argumento de que el acta de inicio fue emitida en una fecha diversa a aquella en la que se practicó la verificación, además de que efectivamente el vehículo no era de origen extranjero, sino nacional y por tal virtud no resultaban aplicables los preceptos relativos a las verificaciones de comercio exterior.

Por lo que toca a la determinación de daños y perjuicio, se declaró fundado, el argumento y se ordenó indemnizar al particular bajo las siguientes consideraciones:

1.- Se acreditó la lesión sufrida en razón de que se exhibieron documentos que acreditan cierta habitualidad y permanencia en la actividad empresarial de transportista.

2.- Se encontró impedido para utilizar el vehículo de su propiedad, derivado de las facultades de comprobación que ejerció el Servicio de Administración Tributaria, dado que le fue embargado, así se acreditó el perjuicio sufrido en su patrimonio.

3.- Se advirtió la imposibilidad para obtener ganancia o privación de utilidad económica, esto como lucro cesante, sin razones legales que lo justifiquen.

En suma, la actividad administrativa irregular consistió, en el embargo de bienes de su propiedad, de forma ilegal

La sala deje la libertad de derecho, para que se determine el monto conforme el incidente respectivo.

**Comentario de Sentencia:**

**TFJFA, 8va Sala Metropolitana, 15 de noviembre del 2012.**

**Relativa al incidente de pago de daños y perjuicios. Resolución Impugnada: 326-SAT-A45-IX-(20)-10823-1 Aduana de México, Servicio de Administración Tributaria.**

Se refiere a las siguientes consideraciones:

1.- Resulto procedente dar trámite el incidente en la vía civil en razón de haber iniciado el Juicio de Nulidad, previamente a la entrada en vigor de la Ley federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.- Se acreditó el derecho de la cantidad de \$650,000.00 por concepto del valor del vehículo; más la actualización desde el 22 de abril del 2005, hasta la fecha del incidente que es \$ 182,845.00; y a razón de 67.80% de intereses, sobre el monto del valor del vehículo actualizado, en cantidad \$ 564,668.91.

3.- En suma, se condenó al pago de \$1,397,513.91

### **2.4.3 En materia de visita domiciliaria de comercio exterior**

Comentario de Sentencia:

TFJFA, Sala Regional del Noreste, 5 de junio del 2013.

Resolución Impugnada: 326-SAT-A36-I-4696 Aduana de Altamira Tamaulipas, Servicio de Administración Tributaria.

Se condena a la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria en el presente asunto, en tratándose de facultades de comprobación, de las denominadas orden de visita domiciliaria de comercio exterior, sustentadas tanto, en el Código Fiscal de la Federación, así como en la Ley Aduanera.

**El demandante alego, que procede se indemnice en razón de haberse de que dicha pretensión tiene su origen en actos administrativos que carecen de la debida fundamentación y motivación que exige la norma, y que en tal sentido no tiene el deber jurídico de soportar por configurarse una actividad administrativa irregular. Sigue diciendo que las facultades de comprobación fueron ejercidas de forma contraria a la constitución, es decir, sin el requisito de la debida fundamentación y motivación.**

**Los daños sufridos por la actividad administrativa irregular, consistieron en que se tuvo que rentar una embarcación ( en la cual se transportó la mercancía), así como el ingreso que se dejó de percibir, con motivo del embargo ilegal de la mercancía, ya que la embarcación quedo en garantía del interés fiscal.**

**Lo anterior fue declarado así, en razón de que no se estableció en la orden de visita domiciliaria de comercio exterior, debidamente la**



**competencia territorial de la autoridad, es decir, de la Aduana de Altamira Tamaulipas.**

El tribunal determino, que efectivamente dicha actuación, fue irregular en razón de que se realizó de manera anormal o ilegal, sin atender las condiciones normativas o los parámetros creados por la propia administración.

Resulta relevante señalar que incluso se indemnizó por los gastos de viaje de aquellos abogados que fueron señalados en los medios de defensa. Los honorarios de los servicios prestados, se fijó el criterio de que la lesión se produce hasta que surte efectos la notificación de la resolución impugnada.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Uno de los principios esenciales del Estado moderno es el principio de responsabilidad, la evolución política y social consistió que del dogma de la irresponsabilidad del Estado se pasara a la incorporación del principio de responsabilidad de los poderes públicos. Los valores de libertad y de igualdad que se reconocen en el constitucionalismo moderno como génesis de los derechos fundamentales invariablemente conllevan a deberes y obligaciones, para gobernados, pero también para los gobernantes. La bilateralidad del acuerdo o pacto político genera que cada parte conlleve un derecho y obligación, cuyo incumplimiento de esa relación compleja genera la figura de responsabilidad. Democracia y control generan la conceptualización de la noción de responsabilidad de los servidores públicos en sus regímenes (política, administrativa, penal, resarcitoria) y el régimen de responsabilidad objetiva y directa del Estado. Lo cual conlleva a la conclusión de que el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado es un instituto complejo y que en el sistema de pesos y contrapesos no solo se define como una garantía patrimonial de los Administrados, más bien, por su carácter restitutorio es una garantía del buen funcionamiento de la función pública y de los servicios públicos, por lo que se recomienda perfeccionar la naturaleza administrativa del procedimiento de reclamación patrimonial.

**SEGUNDA.-** En el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, la función del instituto regulado en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el último párrafo del artículo 109 tiene el objeto de que el Estado, particularmente, la Administración Pública responda directa y objetivamente por los daños y perjuicios originados por la actividad administrativa irregular, porque es más relevante la lesión antijurídica en el patrimonio del administrado que la culpa o el elemento subjetivo del agente. En definitiva el

*Título Cuarto de la Constitución Política es el fundamento esencial que corona el principio de responsabilidad de los poderes públicos al establecer la constitucionalidad de un régimen para que el administrado quede indemne de un daño que sea resarcible por medio del instituto de responsabilidad patrimonial del Estado.*

**TERCERA.-** *La transfiguración del Estado contemporáneo esta invariablemente unida a una transformación de la soberanía por la necesidad de las relaciones internacionales, el principio de reparación integral de los daños en las víctimas es un principio esencial en el Derecho internacional público, la Constitución mexicana contaba con el artículo 133, sin embargo este articulo debe interpretarse a la luz del artículo 1 y de las reformas en materia de derechos humanos en el año 2011 que modificaron la parte dogmática de la Constitución para actualizarla con las técnicas del control de convencionalidad; interpretación conforme; los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad progresividad; el principio pro persona; las obligaciones del Estado de prevenir, investigar, sancionar, y reparar las violaciones a los derechos humanos, y la vinculación de todas las autoridades a la Constitución y los derechos humanos con las consiguientes obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Importante resaltar que el constitucionalismo moderno desarrolló las dos técnicas: separación de poderes y garantía de los derechos.*

**CUARTA.-** *El legislador ha previsto la creación de un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado cuyo titular sea el Servicio de Administración Tributaria. La doctrina recomienda que el procedimiento de reclamación patrimonial sea administrativo, sin embargo se ha remitido en la legislación al Tribunal de Federal de Justicia Administrativa como ocurre con el Servicio de Administración Tributaria para que la determinación del monto de daños y perjuicios sea por sentencia firme, consideramos que es acertada ña competencia, en razón de tener inmediato conocimiento con motivo del control de legalidad que le corresponda controlar de las resoluciones.*

**QUINTA.-** *El régimen sancionador del Servicio de Administración Tributaria comprende la potestad sancionadora que el ente público puede ejercer sobre el servidor público cuando se compruebe que el daño se originó como consecuencia de una obligación jurídica que no se debe soportar. La obligación indemnizatoria por responsabilidad patrimonial es producto de un régimen que busca establecer un equilibrio ante la afectación injusta en la esfera jurídica del Administrado y los intereses públicos de la Administración, por ello resulta de vital importancia estudiar de forma sistemática los alcances y limitantes de la institución para que su uso pueda ser en beneficio de la víctima cuando sufra una afectación que no tenga deber jurídico de soportar y que se mantenga la certeza durante la substanciación del procedimiento de reclamación patrimonial. Actualmente el Estado se encuentra ante transformaciones que como se analizará en el primer capítulo corresponden a su propia noción histórica, por ello el instituto de responsabilidad patrimonial del Estado debe estar diseñado para atender al principio de reclamación integral de la víctima, los desafíos particularmente de la Administración Pública, pero también de los poderes públicos requieren más que nunca de instrumentos como el derecho disciplinario, los sistemas de seguridad social y los instrumentos de la sanción administrativa y las sanciones disciplinarias pueden fungir como alternativas ante la represión característica del derecho penal.*

**SEXTA.** Finalmente hemos constatado que en relación nuestro planteamiento del problema, la hipótesis que sustentamos resulta ser cierta, toda vez que a nuestro juicios efectivamente, la indebida o insuficiente fundamentación y motivación de los actos de Servicio de Administración Tributaria, constituye una actividad administrativa irregular por no estar conforme a la norma, y sustenta la indemnización que pudiera solicitar el contribuyente, siempre y cuando acredite todos y cada uno de los elementos necesarios para tal efecto. En este sentido esta actividad administrativa irregular se traduce en el primer requisito de procedencia para la solicitud de la indemnización.

## ANEXOS



25/01/2016 11:22:44 AM

### Solicitud de Información Pública o de Acceso a Datos Personales

Número de Folio 0610100015616

#### Datos INFOMEX:

Usuario LOGATOPARIS

#### Solicitante:

Nombre o Razón Social TOMAS LOPEZ GARZA

#### Representante:

Domicilio: Calle GUERRERO, No. 921 Colonia Reynera C.P. 26730, SABINAS, Coahuila, México

#### Unidad de enlace:

Dependencia o entidad: SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

"Este acuse contiene sus datos personales por lo que deberá resguardarse en un lugar seguro para evitar su difusión y el uso no autorizado por usted."

Para efecto del cómputo del plazo establecido en el artículo 44 (en el caso de solicitudes de acceso a información pública) y 24 (para las solicitudes de acceso a datos personales), de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se ha recibido su solicitud con fecha, 25 de enero de 2016.

Al haber enviado su solicitud por medio electrónico, acepta que las notificaciones y resoluciones que se formulen en atención a la misma, se pondrán a su disposición en los plazos establecidos en la Ley referida, en esta página, misma que se obliga a consultar para dar seguimiento a su solicitud. En el caso de acceso a datos personales se expedirán copias simples o certificadas. La entrega de éstos se hará en el domicilio de la Unidad de enlace o en el del solicitante mediante correo certificado con notificación.

El seguimiento a su solicitud podrá realizarlo, mediante el número de folio que se indica en este acuse, en la página de internet con dirección:

<http://www.infomex.org.mx>

Si por alguna falla técnica del sistema, no pudiera abrir las notificaciones y resoluciones que se pongan a su disposición en esta página, deberá informarlo a la unidad de enlace de la dependencia o entidad a la que solicitó información en un plazo de 5 días hábiles, a fin de que se le notifique por otro medio.

Plazo de respuesta a la solicitud de acceso a información pública gubernamental:

Conforme se establece en los artículos 40 y 44 de la Ley referida, los tiempos de respuesta o posibles notificaciones referentes a su solicitud, son los siguientes:

Respuesta a la solicitud, indicando la forma y medio en que se pondrá a su disposición la información, así como en su caso, el costo:	20 días hábiles	(23/02/2016)
Notificación en caso de que la información solicitada no sea de competencia de la dependencia o entidad:	5 días hábiles	(02/02/2016)
Requerimiento para proporcionar elementos adicionales o corregir información que permitan localizar la información solicitada:	10 días hábiles	(09/02/2016)
Notificación de ampliación de plazo para dar atención a la solicitud:	20 días hábiles	(23/02/2016)
Respuesta a la solicitud, en caso de que haya recibido notificación de ampliación de plazo:	40 días hábiles	(29/03/2016)
Acceso o envío de información una vez que indique el medio y forma de entrega y de tener costo, una vez efectuado el pago:	10 días hábiles	

Conforme se establece en el artículo 24 de la Ley referida, los tiempos de respuesta o posibles notificaciones referentes a su solicitud de acceso a datos personales, son los siguientes:



1. Las solicitudes recibidas después de las 18:00 horas de un día hábil o en un día inhábil, se dan por recibidas al día hábil siguiente.
2. La solicitud deberá enviarse a la unidad de enlace competente, reiniciándose el proceso de solicitud y los plazos de respuesta.
3. Este requerimiento interrumpirá el plazo de respuesta.
4. El solicitante deberá acreditar su identidad para recibir los datos personales con credencial de elector, cartilla del servicio militar, cédula profesional o pasaporte. La entrega de dichos datos se hará en la Unidad de Enlace (si decide recogerlos personalmente) o le serán enviados por medio de correo certificado con notificación. Si desea nombrar a un representante legal para que reciba sus datos, dicho representante deberá acudir directamente a la Unidad de Enlace para acreditar tal representación y recibir los datos personales.
5. La reproducción de los datos personales solicitados, únicamente podrá ser en copias simples (sin costo) o en copias certificadas (con costo). En caso de que usted haya realizado una nueva solicitud respecto del mismo sistema de datos personales en un periodo menor a doce meses a partir de la última solicitud, las copias simples generarán un costo.



25/01/2016 11:22:44 AM

## Solicitud de Información Pública o de Acceso a Datos Personales

Número de Folio 0610100015616

### Descripción de la solicitud:

#### Datos del solicitante

Nombre:	TOMAS
Primer Apellido:	LOPEZ
Segundo Apellido:	GARZA

#### Domicilio (para recibir notificaciones)

Calle:	GUERRERO
Número Exterior:	921
Número Interior:	
Colonia:	Reynera
Entidad Federativa:	Coahuila
Delegación o Municipio:	SABINAS
Código Postal:	26730
Teléfono:	8616170548
Correo electrónico:	logatoparis@hotmail.com

#### Datos adicionales del solicitante para fines estadísticos:

Fecha de Nacimiento:	14/12/1978
Ocupación:	Ámbito Académico - Investigador

#### Solicitud de información a

Dependencia o entidad:	SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
------------------------	---------------------------------------

#### Modalidad en la que se prefiere se le otorgue acceso a la información, de estar disponible en dicho medio

Modalidad de entrega:	Entrega por Internet en el INFOMEX
-----------------------	------------------------------------

#### Descripción clara de la solicitud de información:

Numero de cumplimientos ordenados mediante sentencia firme del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de responsabilidad patrimonial a que se refiere el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, desde el 2003 a la fecha, donde se especifique el numero de expediente del Tribunal Federal. Solicito se informen motivos específicos de cada asunto tramitado y se adjunte copia por medio electrónico del cumplimiento dado por el Servicio de Administración Tributaria. Asi mismo, solicito por medio electrónico las liquidaciones que se han pagado por dichos conceptos a los contribuyentes.

#### Otros datos para su localización:

---

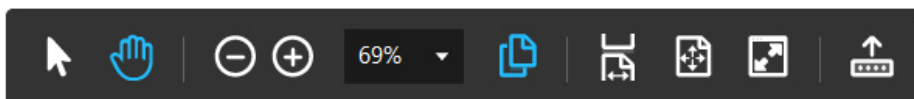
Archivo de la descripción recibido con código:

Autenticidad de la información:  
Autenticidad del acuse

a8d2116c651786525ecd1a97173bb99d  
e0b54aa408cb9e40d389580717d43822

Se recomienda conservar el presente acuse para fines informativos y aclaraciones.

---







Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales

Número de expediente: RDA 1735/16  
Sujeto obligado: Servicio de Administración  
Tributaria  
Recurrente: Tomas López Garza  
Folio de la solicitud: 0610100015616  
Comisionada Ponente: Ximena Puente de la Mora

Ciudad de México, a **06 (seis) de abril de 2016 (dos mil dieciséis)**, doy cuenta a la Comisionada Presidente con un escrito de recurso de revisión interpuesto por el recurrente citado al rubro superior derecho, recibido en este Instituto el día **30 (treinta) de marzo del mismo año**, en el que impugna la resolución del **Servicio de Administración Tributaria**.-----

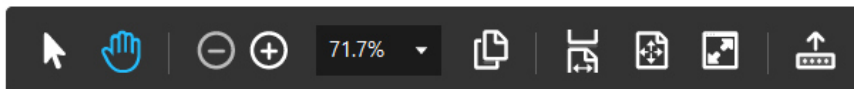
La que suscribe, Secretaria de Acuerdos y Ponencia de Acceso a la Información adscrita a la Oficina de la Presidencia de este Instituto siendo su titular la Comisionada Presidenta **Ximena Puente de la Mora**, es competente para conocer y coadyuvar del presente asunto en términos de lo establecido en los artículos 6º, Apartado A, fracción VIII, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; Octavo transitorio del *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia*; en el artículo 3º, fracción XIII y los Transitorios Primero y Quinto de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*; así como los artículos 37, fracción II, 49, 50 y 55 fracción V de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, 88 y 89 del *Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*; así como en los numerales Primero, fracción VIII, Segundo y Tercero del *Acuerdo del Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos*, por el que se confieren funciones a los secretarios de Acuerdos y Ponencia, para coadyuvar con los comisionados ponentes en la sustanciación de los medios de impugnación y procedimientos competencia del Instituto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 (veintinueve) de agosto del año 2014 (dos mil catorce); y acuerda:-----

**PRIMERO.** Una vez analizado que es el recurso de revisión firmado por **Tomas López Garza**, se colige fue presentado en tiempo y forma, cumpliendo con los requisitos contenidos en los artículos 49, 50 y 54 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, por lo que **se admite a trámite**, de conformidad con lo previsto en los artículos 55 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y 82, 83, 84 y 85 de su reglamento.-----

**SEGUNDO.** De conformidad con lo establecido en el numeral 55 fracción I de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, intégrese el expediente respectivo.-----

**TERCERO.** Con fundamento en el artículo 88 del *Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, córrase traslado del recurso de revisión al Comité de Información del sujeto obligado, a través de su

1 de 2







Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales

Número de expediente: RDA 1735/16

Sujeto obligado: Servicio de Administración  
Tributaria

Recurrente: Tomas López Garza

Folio de la solicitud: 0610100015616

Comisionada Ponente: Ximena Puente de la Mora

Unidad de Enlace, para que en un plazo no mayor a 07 (siete) días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha en que se le notifique el presente acuerdo, manifieste lo que a su derecho convenga y remita la información y elementos que consideró para emitir la resolución ahora impugnada.-----

**CUARTO.** Hágase saber a las partes el derecho que les concede el artículo 55 fracción III de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, para formular alegatos.-----

**QUINTO.** Cualquier comunicación de las partes a este Instituto podrá ser remitida por cualquier medio, incluso electrónico a las direcciones: -----

jose.bucio@inai.org.mx, o bien, notificaciones.xpm@inai.org.mx.-----

**SEXTO.** Se tiene como dirección del recurrente para recibir todo tipo de notificaciones el correo electrónico: logatoparis@hotmail.com, lo anterior con fundamento en el artículo 54 fracción II de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.-----

**SÉPTIMO.** Con fundamento en el artículo 86 fracción III del *Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* notifíquese al recurrente el presente acuerdo en la dirección señalada en el párrafo anterior y por la *Herramienta de Comunicación con la Administración Pública Federal* al **Servicio de Administración Tributaria**.-----

Así lo acordó la Secretaria de Acuerdos y Ponencia de Acceso a la Información, **Delia Ludivina Olmos Díaz**, en presencia de **Elizabeth Vicenté González** y **Amanda Judith Monter Gamiño**, Subdirector de Resoluciones de Acceso a la Información de la Ponencia de la Presidencia, adscritas a la Oficina de la Presidencia de este Instituto, siendo su titular la Comisionada Presidente **Ximena Puente de la Mora**, quienes autentican la veracidad de lo actuado, el **06 (seis) de abril de 2016 (dos mil dieciséis)**.-----



Administración General Jurídica  
Administración Desconcentrada Jurídica de México "2"  
Administración Desconcentrada Jurídica de Nuevo León "1"  
Administración Desconcentrada Jurídica del Distrito Federal "1"

**Asunto: Cumplimiento a la Resolución al  
Recurso de Revisión RDA 1735/16**

Ciudad de México, 05 de julio de 2016

**Estimado Solicitante**

Se hace referencia a la resolución recaída al recurso de revisión RDA 1735/16, interpuesto en contra de la respuesta a la solicitud de información con número de folio 0610100015616, emitida por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) el 1 de junio de 2016 y notificada a este Órgano Desconcentrado el 21 de junio de 2016, en la cual se considera procedente modificar la respuesta emitida por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) e instruye lo siguiente:

(...)

- Consulte los expedientes de los juicios que ya causaron estado y se cumplieron derivado de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dictó una sentencia en materia de responsabilidad, declarando el derecho a la indemnización de la demandante y condenando al Servicio de Administración Tributaria al pago de daños y perjuicios, lo anterior, con la finalidad de entregar al particular, las sentencias en las que se reconoció el derecho subjetivo de la parte demandante a recibir el pago de daños y perjuicios y en el auto en el que se determine que el Servicio de Administración Tributaria acreditó el pago de los daños y perjuicios a los que fue condenado

(...)"

Al respecto, es importante puntualizar las siguientes consideraciones:

La solicitud de referencia y el Recurso de Revisión interpuesto en contra de la respuesta proporcionada a la misma, fueron substanciados conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAI(PG)), atendiendo a lo dispuesto en la Bases de Interpretación y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

7

Al respecto, es importante precisar que requirió **un documento con información estadística, en el que se asentara lo siguiente:** "Número de cumplimientos ordenados mediante sentencia firme del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de responsabilidad patrimonial a que se refiere el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, desde el 2003 a la fecha, donde se especifique el número de expediente del Tribunal Federal. Solicito se informen motivos específicos de cada asunto tramitado y se adjunte copia por medio electrónico del cumplimiento dado por el Servicio de Administración Tributaria.", así como "las liquidaciones que se han pagado por dichos conceptos a los contribuyentes."

En ese tenor, es importante mencionar que el artículo 42 de la LFTAIPG especifica que las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos, lo que se confirma con la interpretación que realizó el INAI, al señalar a fojas 33 y 34 de la resolución que se cumplimenta, lo siguiente:

(...)

De las disposiciones señaladas, se advierte que la Ley de la materia tiene por objeto **garantizar el acceso a la información contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título; documentos que se entenderán como cualquier registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración, favoreciendo el principio de máxima publicidad.**

(...)

Del artículo en cita, se desprende que **las dependencias y entidades únicamente están obligadas a entregar los documentos que se encuentren en sus archivos; por ello, la obligación de acceso se dará por cumplida cuando se pongan a disposición de los solicitantes para su consulta los documentos en el sitio en que se encuentren, y el acceso se dará solamente en la forma en que el documento lo permita, pero se entregará en su totalidad o parcialmente al solicitante.**

(...)

No obstante lo anterior, de acuerdo con el análisis normativo, realizado por este Instituto se observó que, contrario a lo señalado por la autoridad, la información solicitada por el particular obra en los expedientes de los respectivos juicios en los que **se reconoció el derecho subjetivo de la parte demandante a recibir el pago de daños y perjuicios en materia de responsabilidad**, específicamente, en las **sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en el auto en el que se determine que el Servicio de Administración Tributaria acreditó el pago de los daños y perjuicios a los que fue condenado.** Por tanto, este Instituto considera que el sujeto obligado no tiene impedimento para garantizar el acceso a la información peticionada.

(...)

De esta manera, se tiene que **con la finalidad de ubicar la información requerida por el particular, la Administración General Jurídica**, y sus distintas unidades administrativas, como lo son, la **Administración Central de lo Contencioso y las Administraciones Desconcentradas Jurídicas** deberán consultar los expedientes de los juicios respectivos y posteriormente proceder a la entrega de lo solicitado

(...)

Lo anterior, no obstante que en las diversas resoluciones emitidas en los Recursos de Revisión RDA 1205/15, RDA 1832/15 y RDA 0199/16, el Instituto concluyó que el sujeto obligado manifestó las razones y/o motivos por lo que no cuenta con la información solicitada en los términos y con el nivel de detalle en que fue requerida por la particular, a saber, que dentro de los sistemas informáticos de las unidades administrativas no obra algún campo de captura que permita conocer la información requerida.

En ese orden de ideas, considerando que si bien requirió información estadística y no así la expresión documental correspondiente, sin embargo, a fin de dar estricto cumplimiento a la resolución emitida por el Instituto, esta Administración General Jurídica se dio a la tarea de hacer una búsqueda expediente por expediente del universo proporcionado en la respuesta inicial de los juicios contencioso administrativos en los que se reclamó el pago de daños y perjuicios, así como el sentido en el que fue emitida la sentencia, respecto del pronunciamiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en relación con el reconocimiento del derecho subjetivo de la parte demandante a recibir el pago de daños y perjuicios, de cuyos análisis se desprendió que se cuenta con 5 sentencias que cumplen con los extremos señalados por el Instituto.

Por lo anterior, y toda vez que dicha documentación se encuentra en papel, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), se pone a su disposición, previo pago de derechos, la versión pública las 5 sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en las que se reconoció el derecho subjetivo de la parte demandante a recibir el pago de daños y perjuicios, así como la documentación que acredita su pago, mismas que constan de 328 fojas.

En ese sentido, la documentación referida se pone a su disposición en versión pública, en virtud de que contienen información que se encuentra clasificada como reservada, atento a lo establecido en el artículo 14, fracción II de la LFTAIPG; Quinto Transitorio, tercer párrafo del Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2016, en relación con los artículos 69 del CFF y 2, fracción VII de la LFDC, que obligan a los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria que intervienen en un trámite relativo a la aplicación de

disposiciones tributarias, a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación, aunado a que es un derecho de los contribuyentes el carácter reservado de los datos, informes o antecedentes que conozcan los servidores públicos de la administración tributaria.

Asimismo, también contienen información que se encuentra clasificada como confidencial, por tratarse de datos personales que requieren el consentimiento de los individuos para su difusión, acorde con lo dispuesto en lo artículo 18, fracción II, en relación con el diverso 3, fracción II de la LFTAIPG.

En ese sentido, la información reservada que se testará, por encontrarse protegida por el secreto fiscal, es la siguiente:

- Clave del Registro Federal de Contribuyentes.
- Razón y/o denominación social de contribuyentes.
- Nombres de contribuyentes.
- Domicilio fiscal.
- Domicilio para oír y recibir notificaciones.
- Nombre del representante legal.
- Número de identificación del asunto (acto de autoridad, número de recurso de revocación, juicio contencioso administrativo).
- Datos de identificación de mercancías de comercio exterior y cantidades.
- Datos de identificación de facturas (número, fecha y monto).
- Nombres de servidores públicos adscritos a la Administración General de Aduanas.
- Datos de identificación de pedimentos.
- Números de control y montos de créditos fiscales.
- Datos de identificación de cuenta bancaria.
- Datos de identificación de documentos relacionado con regulaciones y restricciones no arancelarias.

Del mismo modo, la información confidencial que se testará, es la siguiente:

- Nombres y domicilios de terceros e información de sus identificaciones.
- Firmas de particulares.

Es pertinente indicarle que el costo de reproducción por cada copia simple es de \$0.50 y de \$18.00 por cada copia certificada, por lo que en caso de requerir copias simples, deberá realizar el pago por la cantidad de \$164.00 (ciento sesenta y cuatro pesos 00/100 M.N.) y, en caso de requerir copias certificadas, el pago deberá ser por la cantidad de \$5,904.00 (cinco mil novecientos cuatro pesos 00/100 M.N.).


Por lo anterior, deberá comunicarse a la Unidad de Transparencia, al teléfono (55) 58021951, para que le sea generada la ficha de pago correspondiente por los derechos de su reproducción, y una vez que haya efectuado el referido pago y exhiba el original del formulario en las oficinas del Módulo de Acceso a la Información, ubicado en Avenida Hidalgo, No. 77, Colonia Guerrero, Deleg. Cuauhtémoc, C.P. 06300, Ciudad México, dentro del horario de lunes a viernes de 9:00 a 15:00 horas, se realizará la entrega de las versiones públicas que se ponen a su disposición.


Si usted lo desea, las versiones públicas podrán ser enviadas a su domicilio, previo pago del envío correspondiente, para lo cual deberá comunicarse a la Unidad de Transparencia al teléfono antes señalado y hacer del conocimiento tal situación, así como señalar el domicilio al cual desea que sea enviada, para poder determinar de esta manera su costo.

Lo anterior tiene su fundamento en los artículos 14, fracción II, 27, 42, 43, segundo párrafo y 45 de la LFTAIPG y artículos 49, 51, 54, 73, 74, 75 y 91 de su Reglamento, 69 del CFF y 2, fracción VII de la LFDC.

**Atentamente**

  
**Lic. José Luis Trujillo Salgado**  
Administrador Desconcentrado Jurídico de México "2"

  
**Lic. Gilberto Ramírez Ramírez**  
Administrador Desconcentrado Jurídico de Nuevo León "1"

  
**Lic. Gildardo Delgado Soto**  
Administrador Desconcentrado Jurídico del Distrito Federal "1"

## **BIBLIOGRAFÍA**

*Acosta García, Cristian Miguel, Responsabilidad patrimonial del Estado. Teorías y casos prácticos, editorial Novum, México, 2012.*

*Ahumada Pacheco, Hermes, Manual de seguridad social, editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1972.*

*Andrade Sánchez, Derecho constitucional, Oxford University Press, México, 2008.*

*Aristóteles, Política, Trad. Manuela García Valdés, editorial Gredos, Madrid, 1988.*

*Barceló Rojas, Daniel A., “La responsabilidad política en el sistema presidencial estatal mexicano. Un análisis conceptual”, en Carpizo, Jorge, Arriaga Carol, B., (Coords.), Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010.*

*Bazzile, Camille, De la responsabilité pécuniaire de l'Etat par le fait de ses agents, Berger-Levrault et Cie, Editeurs, Paris, 1880.*

*Béjar Rivera, Luis José, “La responsabilidad patrimonial del Estado. Entre la responsabilidad subjetiva y objetiva. El reto del sistema mexicano”, en Estado de derecho y responsabilidad administrativa Unión Europea, España, México, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, editorial Ubijus, México, 2013.*

*Blanquer, David, La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, INAP, Madrid, 1997.*

*Blunschli, M, Théorie General de l'Etat, Librairie Guillaumin et Cie, Paris, 1887.*

*Bobbio, Norberto, La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975-1976, 6ª ed., Trad. José F. Fernández de Santillán, editorial Fondo de Cultura Económica, 2008.*

*Boutmy, E, Etudes de droit constitutionnel, Librairie Plon, Paris, 1885.*

*Burrueal Huerta, Leopoldo, La responsabilidad del Estado y sus agentes Estudio en homenaje a la Escuela libre de derecho en su primer centenario, editorial Porrúa, Escuela Libre de Derecho, México, 2009.*

*Castañeda Coria, Héctor, "Alcances y límites de la autonomía del servicio de administración tributaria", Álvarez Arredondo, Ricardo (Coord.), La reforma del Estado en blanco y negro Agenda para la reforma del Estado, Centro de Producción Editorial, México, 2007.*

*Castro Estrada, Álvaro, Responsabilidad patrimonial del Estado, 3ª ed., editorial Porrúa, México, 2006.*

— *"La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento constitucional y legislativo", en Damsky, Isaac Augusto, López Olvera, Miguel Alejandro, Rodríguez Rodríguez, Libardo (Coord.), Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.*

*Checa González, Clemente. La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Tributaria. Editorial Arandazi, Thomson Reuters, Navarra, 2011.*

*Cid Cabello, Monserrat, La responsabilidad patrimonial del Estado en México, Análisis legal y jurisprudencial, Tirant Lo Blanch, México, 2014.*



*Cisneros Farias, German, Teoría del Estado, Trillas, 2 da Edición, México, 2000.*

*Cormenin, M., De la responsabilité des agents du gouvernement et des garanties de citoyens, Editeur, Baudouin Frères, Deuxième Edition, Paris, 1828*

*Cué tara, J.M., La actividad de la administración. Tecnos, España, 1983.*

*De la Garza, Sergio Francisco, Derecho financiero mexicano, 28ª ed., editorial Porrúa, México, 2012.*

*De Vergottini, Giuseppe, Derecho constitucional comparado, Trad. Claudia Herrera, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.*

*Duguit, Leon, Les transformations générales de droit prive depuis le code de Napoléon, Libraire Felix Alcan, Paris, 1912*

*Fernández Ruiz, Jorge, Derecho administrativo, Universidad Nacional Autónoma de México, McGRAW-HILL, 1997.*

*—Derecho administrativo y administración pública, 7ª ed., editorial Porrúa, México, 2016.*

*Fix-Zamudio, Héctor, “La responsabilidad patrimonial en el contexto del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, en Memoria del Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000.*

*Fioravanti, Maurizio, Constitución De la antigüedad a nuestros días, Trad. Manuel Martínez Neira, editorial Trotta, 2001, Madrid, 2001.*

*Fraga, Gabino, Derecho administrativo, 40ª ed., editorial Porrúa, México, 2000.*

García de Enterría, Eduardo, *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español*, 2ª ed., editorial Aranzadi, Navarra, 2007.

- *La Lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la revolución francesa*, 2ª ed., editorial Civitas, Madrid, 2001.
- García de Enterría, Eduardo, Fernández Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, vol. 2, Civitas ediciones, Madrid, 1983.
- *La lengua de los derechos. La formación del derecho público tras la Revolución francesa*, Discurso leído el día 24 de octubre de 1994, en el acto de recepción como académico de número, por el excmo. Sr. Eduardo García de Enterría y Martínez Carande y contestación del excmo Sr. Don Angel Martín Municio, Real Academia Española, Madrid, 1994.
- García de Enterría, Eduardo, Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 8ª, t. II, editorial Civitas, Madrid, 2002.
- *La lucha contra las inmunidades del Poder en el derecho administrativo (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*, 3ª ed., editorial Civitas, Madrid, 1983.

Gargarella, Roberto, “El contenido igualitario del constitucionalismo”, en Gargarella, Roberto (Coord.), *Teoría y crítica del derecho constitucional*, t. I, Democracia, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2009.

García López-Guerrero, Luis, *Derechos de los contribuyentes*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.

González Oropeza, Manuel, “Bases constitucionales de las responsabilidades de los servidores públicos, estatales y municipales”, *Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3030/15.pdf> (22 Nov. 2016).

González Pérez, Jesús, *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, 7ª ed., Thomson Reuters, Navarra, 2015.

*Gorospe Oviedo, Juan Ignacio, Derecho financiero y tributario parte general (esquemas y resúmenes), 2ª ed., Dykinson, Madrid, 2012.*

*Jacques Rousseau, Jean, Contrato Social, Editorial Espasa Calpe, S.A., Trad. Fernando de los Ríos. España, 2003.*

*Hamilton, A, Madison, J, Jay, J, El Federalista, 2ª ed., Trad. Gustavo R. Velasco, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2001.*

*Hart, H.L.A., Punishment and responsibility. Essays in the philosophy of law, 2º ed., Oxford University Press.*

*Heller, Hermann, Teoría del Estado, Trad. Luis Tobío, 6ª ed., editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1971.*

*Hobsbawm, Eric, La era de la revolución 1789-1848, Trad. Felix Ximénes de Sandoval, 7ª ed., editorial Crítica, Buenos Aires, 2009.*

*Hurtado Cisneros, Alfredo, El sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos en México, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2015*

*Jalvo, Marina Belén, El régimen disciplinario de los funcionarios públicos (Fundamentos y regulación sustantiva), 3ª ed., Editorial Lex Nova, Valladolid, 2006.*

*Jacquelin, Rene, Les principes dominants du contentieux administratif, V. Giard et, E, Brière, Paris, 1899.*

*Jaspers, Karl, El problema de la culpa, Trad. Román Gutiérrez Cuatango, Ediciones Paidós, Barcelona, 1998.*

*Kelsen Hans, Teoría general del derecho y del Estado, Trad. Eduardo García Máynes, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.*

*Laferriere, M.F. Cours de Droit Public et Administratif , Joubert Libraire de la Cour de Cassation, Deuxième Edition, Paris, 1846.*

*Linde Paniagua, Enrique, Fundamentos de derecho administrativo, Colex, 4ª edición, Madrid, 2012.*

*Lomelí Cerezo, Margarita, Derecho fiscal represivo, editorial Porrúa, México, 2007.*

*López Olvera, Miguel, La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013.*

— *López Olvera, Miguel, “La responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial”, en Damsky, Isaac Augusto, López Olvera, Miguel Alejandro, Rodríguez Rodríguez, Libardo (Coord.), Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.*

*Lucero Espinosa, Manuel, Responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito federal, Espress, México, 2015.*

*Magide Herrero, Mariano, Límites constitucionales de las administraciones independientes, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000.*

*Marín Benítez, Gloria, La relevancia jurídica de la motivación fiscal Influencia del “business purpose” en el ordenamiento tributario español, Dykinson, Madrid, 2014.*

*Maquiavelo, El príncipe, Trad. Antonio Hermosa Andújar, editorial Gredos, Madrid, 2011.*

*Merkel, Adolf, Teoría general del derecho administrativo, Trad. Revista del Derecho Privado, Madrid, ediciones Coyoacán, México, 2014.*

*Mir Puigpelat, Oriol, La responsabilidad patrimonial de la administración Hacia un nuevo sistema, 2ª ed., editorial Edisofer, Editorial Euros editores, Buenos Aires, 2012.*

*Moguel Caballero, Manuel, La responsabilidad patrimonial del Estado, editorial Porrúa, México, 2006.*

*Montesquieu, De l'esprit des lois, Livre XI, Genève, 1758.*

*Moreaux, Felix, Précis élémentaire de droit constitutionnel, Larose et Forcel éditeurs, Paris, 1892*

*Moreno, Juan Damián, Introducción al sistema judicial español Organización judicial Proceso civil, 3ª ed., Dykinson, Madrid, 2013.*

*Moreno Molina, José Antonio, “El régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en el derecho español”, Estado de derecho y responsabilidad administrativa Unión Europea, España, México, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, editorial Ubijus, México, 2013.*

— *Moreno Molina, José Antonio, Massó Garrrote, Marcos F., Pleite Salinas, Francisco, Procedimiento y proceso administrativo práctico, La Ley, Madrid, 2006.*

*Mosri Gutiérrez, Magda Zulema, “Análisis de la ley federal de responsabilidad patrimonial del Estado y de la ley general de víctimas: desafíos y oportunidades de un régimen en construcción”, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 33, julio-diciembre 2015, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 133-155.*

*Müller Creel, Óscar, “La responsabilidad civil del servidor público en el combate a la corrupción”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, año LVII, núm. 214, enero-abril de 2012, pp. 165-185.*

Muro Ruíz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, 2ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007.

Nettel Barrera, Alina del Carmen, *Obligación de resolver, silencio administrativo y responsabilidad patrimonial por inactividad*, Atelier, Barcelona, 2012

Nieto, Alejandro, "Problemas capitales del Derecho disciplinario", *Revista de administración pública*, N° 63, 1970, págs. 39-84.

Ortiz Treviño, Rigoberto Gerardo, *La seguridad jurídica Los derechos humanos en la jurisprudencia mexicana*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2004.

Paillet, Michel, *La faute de service public en droit administratif français*, Librairie General de Droit et de Jurisprudence R. Pichon et R. Durand-Auzais, Paris, 1980

Pizarro Ramón Daniel, *Responsabilidad del Estado y del funcionario público* 1 Caracterización general, editorial Astrea, Buenos Aires, 2013.

— *Responsabilidad del Estado y del funcionario público*, 2 Ámbitos específicos. Reparación del daño, Astrea, Buenos Aires, 2013.

Platón, *Diálogos IV, República*, Trad. Conrado Eggers Lan, Editorial Gredos, Madrid, 1988.

Polibio, *Historias, Libros V-XV*, Trad. Manuel Balasch Recort, editorial Gredos, Madrid, 1981.

Pérez-Bedmar, María de Sande, *Empleo y prestación de servicios en la administración pública*, editorial Lex Nova, Valladolid, 2006.

Rebollo, Martín Luis, "Nuevos planteamientos en materia de responsabilidad de las Administraciones Públicas", en Martín-Retortillo, Sebastián (Coord.), *Estudio sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, t. III, editorial Civitas, Madrid, 1991.

Reyes Sánchez, Sinuhé, *La sanción administrativa*, editorial Novum, México, 2015.

Ríos Granados, Gabriela, "Recaudación de tributos como base de una reforma fiscal", Ríos Granados, Gabriela (Coord.), *Conceptos de reforma fiscal*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

Ricci, Jean- Claude, *Droit administratif*, Hachette supérieur, 4e édition, Paris, 2004

Rivera León, Mauro Arturo, "Responsabilidad patrimonial del Estado: Algunas consideraciones," *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 257, t. LXII, enero-junio 2012, Universidad Nacional Autónoma de México, 337-355 pp.

Rodríguez Bereijo, A., *Poder tributario y Estado contemporáneo*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981.

Rodriguez Campos, Ismael, *Manual de Redacción Jurídica*, Lazcano Garza Editores, México, 2008.

Rodríguez Lozano, Luis Gerardo, *Ética y Política*, Novum, México, 2011

Roldán Xopa, José, *Derecho administrativo*, 4ª ed., Oxford, México, 2014.

Sainz de Bujanda, *Lecciones de derecho financiero*, 8ª ed., Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, Madrid, 1990.

*Salinas Garza, Juan Ángel, La Tutela Judicial Efectiva de la Ley y del Ciudadano. Desde el punto de Vista Procesal y Constitucional, Editorial Lazcano, México, 2014.*

*Sarmiento Erazo, Juan Pablo, Responsabilidad patrimonial del Estado por omisión legislativa, Pontificia Universidad Javeriana, editorial Depalma, Bogotá, 2010.*

*Serra Rojas, Andrés, Derecho administrativo. Doctrina, legislación y jurisprudencia, t. I, 8ª ed., editorial Porrúa, México, 1977.*

*Silva García, Fernando, Jurisprudencia Interamericana sobre derecho humanos, Tirant lo Blanch, México, 2012.*

*Suprema Corte de Justicia de la Nación, La responsabilidad patrimonial del Estado, México, 2016,*

*Tsevas, Démosthène, Le contrôle de la légalité des actes administratifs individuels par le juge judiciaire, Libraire Générale de Droit et Jurisprudence, E,J,A, et Démosthène Tsevas, Paris, 1995*

*Tissier, Gorges, La responsabilité de la puissance publique, Paul Dupont, Paris, 1906*

*Valadés, Diego, El control del poder, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.*

*Viollet, Paul, Histoire des institution politiques et administratives de la france, L, Larose et Force, Libraire Editeurs, Paris, 1980.*

*Victoria Maldonado, Héctor, Sujetos y responsabilidades tributarias en México, editorial Porrúa, México, 2011.*



Villarreal Corrales, Lucinda, *“La justicia administrativa, el procedimiento administrativo y la responsabilidad patrimonial del Estado”*, Cisneros Farías, Germán, Fernández Ruíz, Jorge, López Olvera, Miguel (Coords.), *Justicia administrativa Segundo congreso iberoamericano de derecho administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007.

Yanome Yesaki, Mauricio, *Compendio de derecho fiscal*, editorial Porrúa, México, 2009.

*Arrêt de principe TC, 8 février 1873, Blanco.*

*Arrêt de principe CE, 21 mars 2011, n° 306225, Krupa*

Julien, Jérôme, *Responsabilité du fait d'autrui*, *Répertoire de droit, civil*, [http://www.dalloz-avocats.fr/documentation/Document?id=ENCY/CIV/RUB000242/BIBLIO/2011-03&FromId=ENCY/C/CIV/RUB000242/BIBLIO/2011-03&FromId=EN CYCLOPEDIES\\_CIV](http://www.dalloz-avocats.fr/documentation/Document?id=ENCY/CIV/RUB000242/BIBLIO/2011-03&FromId=ENCY/C/CIV/RUB000242/BIBLIO/2011-03&FromId=EN CYCLOPEDIES_CIV)

Drago, Roland, *Responsabilité (Principes généraux de la)*, *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, [http://www.dalloz-avocats.fr/documentation/Document?id=ENCY/RPP/RUB000028/BIBLIO/2004-05&FromId=ENCYCLOPEDIES\\_RPP](http://www.dalloz-avocats.fr/documentation/Document?id=ENCY/RPP/RUB000028/BIBLIO/2004-05&FromId=ENCYCLOPEDIES_RPP).

*Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

*Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*

*Ley del Servicio de Administración Tributaria*

*Código Fiscal de la Federación*

*Ley Federal de Responsabilidad Administrativas.*

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

*Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. DOF: 27/05/2015.*